CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO 2021

VOLUME II

LUGLIO 2022

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

DECISIONE E RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SUL RENDICONTO DELLA REGIONE TOSCANA PER L'ESERCIZIO 2021

VOLUME II

LUGLIO 2022

Hanno collaborato:

Valeria Caroli, Silvia Chillà, Simona Croppi, Claudio Felli, Susanna Fornaciari, Angela Rossella Foti, Mariapaola Galasso, Barbara Innocenti, Mariano Palumbo, Anna Maria Pulcini;

per le attività di supporto e di segreteria: Michela Battistini.

***

INDICE GENERALE

***

VOLUME II **Pag.**

CAPITOLO X - LA GESTIONE SANITARIA 11
1. I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2021 11
2. Analisi della composizione del perimetro sanitario. Le previsioni di entrata e di spesa 12
3. Accertamenti e impegni del FSR 16
4. L'andamento delle entrate relative al FSR 26
4.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto 27
4.2 Le entrate del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo 30
5. L'andamento delle spese relative al FSR 33
5.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto 33
5.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo 39
6. La gestione dei residui del perimetro sanitario 44
6.1 I residui attivi 44
6.2 I residui passivi 47
7. La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR 55
7.1 Gli impegni di spesa e la tardiva ripartizione del FSR 55
7.2 Le erogazioni per cassa agli enti del servizio sanitario 57
8. Riepilogo delle criticità attinenti i rapporti finanziari tra Regione e SSR. La gestione della "liquidità sanitaria" 60
9. Il ripiano delle perdite del SSR 64
10. Considerazioni conclusive 67

CAPITOLO XI – IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN SANITÀ 73
1. 1. Premessa 73
2. I finanziamenti provenienti dal programma statale di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 74
3. I finanziamenti regionali 75
4. Il sistema di finanziamento degli investimenti. Criticità 76
5. Considerazioni conclusive 83

CAPITOLO XII – LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE 87
1. Premessa 87
2. I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto economico 88
2.1 Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti 109
2.2 La gestione dei beni mobili e immobili 111
2.3 Le alienazioni dei beni immobili 116
2.4 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare 123
3. Considerazioni conclusive 124

CAPITOLO XIII – LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI 127
1. Premessa 127
2. Il nuovo ciclo di programmazione: lo stato di avanzamento dei negoziati con la Commissione europea 128
2.1 La Programmazione 2021-2027: alcune considerazioni preliminari 128
2.2 La Programmazione 2023-2027 del Psr FEASR: l'avanzamento dei negoziati con la Commissione europea 129
3. La Programmazione 2014-2020 dei fondi SIE: le indicazioni europee per la chiusura dei programmi operativi 131
4. Analisi dello stato di attuazione e avanzamento finanziario dei fondi SIE (2014-2020) al 31/12/2021 133

4.1 Il Por CReO FESR 134
4.2 Il Por Ico FSE 142
4.3 Il Programma Garanzia Giovani 149
4.4 Il Psr FEASR 156
4.5 Il Po FEAMP 163
4.6 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo 167
5. Controlli e irregolarità 171
5.1 Il Por CReO FESR 173
5.2 Il Por Ico FSE 177
5.3 Il Psr FEASR 178
5.4 Il Po FEAMP 179
5.5 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo 179
5.6 Irregolarità e monitoraggio delle azioni di recupero nei Por CReO FESR, Por Ico FSE e nel Psr FEASR (programmazione 2014-2020) 180

CAPITOLO XIV - I PROFILI ORGANIZZATIVI 183
1 L'organizzazione amministrativa e il personale regionale 183
1.1 L'assetto organizzativo. La dotazione organica e il personale in servizio 183
1.2 La programmazione del fabbisogno di personale 2021-2023 187
1.3 La capacità assunzionale 2021. Determinazione e rispetto dei limiti 190
1.3.1 Il superamento delle criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione e degli enti dipendenti 194
1.4 PTFP 2021-2023 della Giunta regionale. Piano assunzionale 2021 e stato di attuazione 195
1.5 PTFP 2021-2023 del Consiglio regionale. Piano assunzionale 2021 e stato di attuazione 196
1.6 Le Progressioni Verticali (PV) 197
1.7 Le procedure speciali per il superamento del precariato 198
1.8 La spesa di personale: il rispetto del limite ex art. 1, comma 557-quater l. n. 296/2006 199
1.9 La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite 201
1.10 I profili di criticità delle assunzioni di personale a tempo determinato 202
1.11 Inquadramento del personale giornalista dopo la sentenza della Corte costituzionale 11 novembre 2021 n. 212 e l'Accordo del 7 aprile 2022 205
1.12 La quantificazione del Fondo del personale non dirigente e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica 207
1.12.1 I profili di criticità relativi alla costituzione e destinazione del Fondo del personale non dirigente 210
1.12.2 Le criticità delle Progressioni economiche orizzontali (PEO) 2021 212
1.13 Il nuovo inquadramento della dirigenza apicale dopo l'entrata in vigore della l.r. 13 luglio 2021 n. 22 215
1.14 Il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente 218
1.15 Il trattamento accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici 221
1.16 Considerazioni conclusive 224
2. I controlli interni della Regione Toscana 229
3. Gli enti e le agenzie regionali 236
3.1 Gli enti oggetto di esame 236
3.2 I contributi finanziari erogati dalla Regione 236
3.3 I risultati di esercizio 240
3.4 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci 242
3.5 I controlli interni sugli enti dipendenti 243
3.6 La programmazione triennale del fabbisogno di personale (PTFP) 244
3.7 La dotazione organica 246
3.8 La capacità assunzionale degli enti. L'abrogazione dell'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009 247
3.9 Il quadro di indirizzi impartiti dalla Giunta regionale sulla spesa di personale 249
3.10 Le procedure per il superamento del precariato 251
3.11 Il personale comandato e distaccato 251
3.12 Il sistema di nomine dei direttori degli enti 253
3.13 Considerazioni conclusive 254

CAPITOLO XV - LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DELLA REGIONE 259
1. Il portafoglio azionario della Regione. Considerazioni generali e rilievi critici 259
2. Le partecipazioni nel rendiconto generale della Regione 267
2.1 Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate 267
2.2 Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate 270

2.3 Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione 278
2.4 I trasferimenti a favore delle società partecipate 278
3. La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016 282
3.1 L'azione di razionalizzazione della Regione 282
3.2 Analisi su alcune società partecipate 286
3.2.1 Sviluppo Toscana S.p.A. 286
3.2.2 Fidi Toscana S.p.A. 287
3.2.3 Società del settore fieristico 293
3.2.4 Terme di Montecatini S.p.A. 297
4. Interventi legislativi regionali in materia di società partecipate 299
5. Conclusioni 301

INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

VOLUME II

CAP. X - LA GESTIONE SANITARIA

Tab. 1 Composizione delle entrate del perimetro sanitario.
Tab. 2 Composizione delle uscite del perimetro sanitario.
Tab. 3 Raccordo perimetro ordinario/perimetro sanitario.
Tab. 4 Atti di ripartizione statale del FSR.
Tab. 5 Accertamenti e impegni del perimetro sanitario 2021.
Tab. 6 Accertamenti e incassi del FSR indistinto nel triennio 2019/2021.
Tab. 7 Accertamenti e incassi del FSV, investimenti, extra fondo e saldo del perimetro sanitario nel triennio 2019/2021.
Tab. 8 Impegni e pagamenti del FSI nel triennio 2019/2021.
Tab. 9 Impegni e pagamenti del FSV, investimenti, extra fondo nel triennio 2019/2021.
Tab. 10 Residui attivi del perimetro sanitario superiori al milione.
Tab. 11 Residui passivi del perimetro sanitario superiori al milione.
Tab. 12 Impegni non partitati nell'esercizio 2021.
Tab. 13 Erogazioni di cassa al SSR.
Tab. 14 Erogazioni del FSR al 31 dicembre.
Tab. 15 Liquidazioni agli enti sanitari nel biennio 2020/2021.

CAP. XI - GLI INVESTIMENTI SANITARI REGIONALI

Tab. 1 Quadro sintetico degli investimenti dei principali enti del SSR.
Tab. 2 Flussi del 2021 previsti nel Piano degli investimenti delle Aziende.
Tab. 3 Flussi Siope in entrata relativi ai principali finanziamenti per spese in c/capitale.
Tab. 4 Flussi Siope in entrata e uscita per anticipazioni di cassa.

CAP. XII - LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE

Tab. 1 Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2021.
Fig.. 1 Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2021.
Tab. 2 Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2021.
Fig. 2 Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2021.
Tab. 3 Conto economico. Anni 2020-2021.
Tab. 4 Beni demaniali. Dati aggiornati a dicembre 2021.
Tab. 5 Beni patrimoniali indisponibili e disponibili. Dati aggiornati a dicembre 2021.
Tab. 6 Beni mobili al 31/12/2021.
Tab. 7 Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2020 e 2021.
Tab. 8 Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2021.
Tab. 9 Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2017-2021.
Tab. 10 Bandi di vendita 2021.
Tab. 11 Dismissioni 2021 in dettaglio.
Tab. 12 Contratti stipulati ed introiti dal 2014 al 2021 - programmazione 2014-2021.
Tab. 13 Programma dismissioni 2019-2021. Stato di realizzazione.
Tab. 14 Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2016-2021.
Tab. 15 Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2021. Art. 11 l.r. n. 77/2004.
Tab. 16 Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2021. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

CAP. XIII - LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI

Tab. 1 Programmazione 2014-2020: dotazione finanziaria per programma operativo.
Tab. 2 Por FESR 2014-2020: dotazione delle risorse per Anno.
Tab. 3 Por FESR 2014-2020: dotazione delle risorse per Asse.
Tab. 4 Por FESR: avanzamento finanziario per Asse nell'esercizio 2021.
Tab. 5 Por FESR 2014-2020: stato di attuazione per Asse al 31/12/2021.
Tab. 6 Por FESR 2014-2020: spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2021).
Grafico 1 Stato di avanzamento spesa certificata al 31.12.2021 Por FESR: confronto regionale.
Tab. 7 Por FESR 2014-2020: attuazione degli strumenti finanziari al 31.12.2021.
Tab. 8 Por FSE 2014-2020: dotazione delle risorse per anno.
Tab. 9 Por FSE 2014-2020: dotazione finanziaria per Asse.
Tab. 10 Por FSE: avanzamento finanziario nell'esercizio 2021.
Tab. 11 Por Fse 2014-2020: stato di attuazione per Assi al 31/12/2021.
Tab. 12 Por Fse 2014-2020: spesa certificata e target di spesa (esercizio 2021).
Grafico 2 Stato di avanzamento spesa certificata al 31.12.2021 Por FSE: confronto regionale.
Tab. 13 Programma Garanzia Giovani: dotazione finanziaria al 31/12/2021.
Tab. 14 Programma Garanzia Giovani: stato di avanzamento finanziario per misura (esercizio 2021).
Tab. 15 Programma Garanzia Giovani: stato di attuazione per misura al 31/12/2021.
Tab. 16 Piano operativo Programma Garanzia Giovani 2014-2020: dati sul livello di occupazione.
Tab. 17 Programma Garanzia Giovani: spesa dichiarata e target di spesa per Asse.

Tab. 18 Psr FEASR: dotazione delle risorse per anno al 31.12.2021.
Tab. 19 Psr FEASR 2014-2022: dotazione finanziaria per priorità.
Tab. 20 Monitoraggio sullo stato di avanzamento finanziario per priorità (esercizio 2021).
Tab. 21 Psr FEASR 2014-2022: variazione della dotazione finanziaria delle priorità.
Tab. 22 Psr FEASR 2014-2022: stato di attuazione per priorità al 31/12/2021.
Tab. 23 Psr FEASR 2014-2022: spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2021).
Tab. 24 Po FEAMP 2014-2020: dotazione finanziaria per priorità.
Tab. 25 Po FEAMP 2014-2020 stato di avanzamento finanziario (esercizio 2021).
Tab. 26 Po FEAMP 2014-2020: stato di attuazione per Priorità al 31/12/2021.
Tab. 27 Po FEAMP: spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2021).
Tab. 28 Pc Ifm 2014-2020: dotazione delle risorse per anno al 31.12.2021.
Tab. 29 Pc Ifm 2014-2020: dotazione finanziaria per Priorità al 31/12/2021.
Tab. 30 Pc Ifm 2014-2020: stato di attuazione finanziaria (esercizio 2021).
Tab. 31 Pc Ifm 2014-2020: stato di avanzamento finanziario per Asse al 31/12/2021.
Tab. 32 Pc Ifm 2014-2020: spesa certificata e target per Asse. Esercizio 2021.

CAP. XIV - I PROFILI ORGANIZZATIVI

Tab. 1 Dotazione organica regionale al 31 dicembre 2021.
Tab. 2 Grado di copertura della dotazione organica regionale.
Tab. 3 Rispetto del valore soglia-limite.
Tab. 4 Budget assunzionale del PTFP 2021-2023 – Giunta regionale e Consiglio regionale – verifica del rispetto della capacità assunzionale 2021.
Tab. 5 Indice di sostenibilità finanziaria della spesa di personale presunta 2021 e verifica del rispetto del valore soglia.
Tab. 6 PTFP 2021-2023 della Giunta regionale. Piano assunzionale 2021: criteri di reclutamento e risorse finanziarie.
Tab. 7 PTFP 2021-2023 della Giunta regionale. Piano assunzionale 2021: criteri di reclutamento e risorse finanziarie.
Tab. 8 Spesa di personale anno 2021: rispetto del limite ex art. 1, comma 557-quater, l. n. 296/2006.
Tab. 9 Spesa di personale. Andamento nel triennio 2019-2021.
Tab. 10 Spesa di personale a tempo determinato. Triennio 2019-2021.
Tab. 11 Spesa di personale giornalista. Andamento nel periodo 2018-2021.
Tab. 12 Quantificazione in sede consuntiva del Fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente – anno 2021.
Tab. 13 Somme non utilizzate in sede di Accordo decentrato e rinviate all'anno successivo.
Tab. 14 PEO 2021. Potenziali aventi titolo e contingenti per le selezioni.
Tab. 15 Quantificazione, in via consuntiva, del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente – anno 2021.
Tab. 16 Quota di salario accessorio delle figure apicali imputata al Fondo per la retribuzione diposizione e di risultato del personale dirigente a far data dal 01.10.2021.

Gli enti e le agenzie regionali

Tab. 17 Contributi di funzionamento, per programmi di attività e per investimenti erogati agli enti – Biennio 2020-2021 – Impegni.
Tab. 18 Enti dipendenti. Iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2021. Risultati provvisori.
Tab. 19 Enti e agenzie: dotazione organica e personale in servizio al 31 dicembre 2021.
Tab. 20 Enti dipendenti: limiti assunzionali 2021.
Tab. 21 Enti dipendenti: spesa di personale 2016 e spesa media del triennio 2011-2013.
Tab. 22 Enti dipendenti: autorizzazioni in deroga al limite della spesa di personale.

CAP. XV - LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DELLA REGIONE

Grafico 1 Composizione portafoglio regionale per settore e numero partecipazioni detenute – anno 2021.
Grafico 2 Composizione portafoglio regionale per settore e valore nominale partecipazione - anno 2021.
Tab. 1 Costruzione fondo perdite società partecipate ex art. 21 TUSP e d.l. n. 77/2021.
Tab. 2 Esiti riconciliazione debiti/crediti, dati complessivi.
Tab. 3 Composizione residui attivi della Regione verso partecipate.
Tab. 4 Composizione dei residui passivi della Regione verso partecipate.
Tab. 5 Trasferimenti a favore delle società partecipate - anno 2021.
Tab. 6 Trasferimenti a favore delle società partecipate – al 19 maggio 2022.
Tab. 7 Ulteriori trasferimenti a favore delle partecipate.
Tab. 8 Dettaglio trasferimenti 2021 a Fidi Toscana S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.A. su totale complessivo.
Tab. 9 Trasferimenti della Regione a favore delle partecipate (periodo 2016/2021).
Tab. 10 Stato di attuazione del piano di razionalizzazione 2021.
Tab. 11 Piano di razionalizzazione 2022 (come da deliberazione del Consiglio regionale n. 35/2022).
Tab. 12 Composizione capitale sociale Fidi Toscana S.p.A. (al 18/06/2021).

CAPITOLO X
LA GESTIONE SANITARIA

Sommario: 1. I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2021. - 2. Analisi della composizione del perimetro sanitario. Le previsioni di entrata e di spesa. – 3. Accertamenti e impegni del FSR. - 4. L'andamento delle entrate relative al FSR. - 4.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto. - 4.2 Le entrate del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo. - 5. L'andamento delle spese relative al FSR. - 5.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto. - 5.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo. - 6. La gestione dei residui del perimetro sanitario. 6.1 I residui attivi. - 6.2 I residui passivi. - 7. La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR. - 7.1 Gli impegni di spesa e la tardiva ripartizione del FSR. - 7.2 Le erogazioni per cassa agli enti del servizio sanitario. - 8. Riepilogo delle criticità attinenti i rapporti finanziari tra Regione e SSR. La gestione della "liquidità sanitaria". - 9. Il ripiano delle perdite del SSR. - 10. Considerazioni conclusive.

1 I risultati della gestione del perimetro sanitario del rendiconto 2021

La proposta di legge di rendiconto riporta, in allegato, "il prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario" che espone i dati gestionali riferiti a ciascun capitolo di entrata e di spesa compreso nella perimetrazione sanitaria.

Al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, le previsioni definitive registrano un saldo negativo di 184,59 milioni dato dalla differenza tra 9.560,73 milioni (senza considerare le quote dell'avanzo di amministrazione applicato all'esercizio) iscritti in entrata e i 9.745,35 iscritti in spesa.

Sempre al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, anche tra gli accertamenti di 8.291,14 milioni e gli impegni di 8.504,90 (rispettivamente pari al 76 e al 79,5 per cento degli accertamenti e degli impegni totali) si rileva un saldo negativo di 213,76 milioni.

I predetti saldi negativi, riscontrati in misura assai maggiore rispetto a quelli del precedente esercizio, risentono, come di dirà diffusamente più avanti, degli effetti delle misure di ripiano delle perdite registrate dal SSR nel 2020 e nel 2021 le cui fonti di finanziamento sono rinvenibili nel perimetro ordinario del bilancio regionale (sia nelle quote vincolate dell'avanzo di amministrazione sia nelle entrate di competenza dell'esercizio).

Le riscossioni in conto competenza ammontano a 7.556,25 milioni e i pagamenti a 7.352,91 milioni.

I residui attivi finali risultano pari a 2.639,35 milioni (pari al 65,02 per cento del totale del rendiconto); di questi 734,89 milioni derivano dalla gestione di competenza e 1.904,46 dalla gestione dei residui che conta riscossioni per 696,38 milioni e minori entrate per 8,8 milioni[1].

[1] Al netto della cancellazione dell'importo di 77 milioni in entrata (e del correlato capitolo in uscita) sul capitolo 46017 "Restituzione dalle aziende sanitarie delle anticipazioni per la realizzazione infrastrutture sanitarie", riferito ad un fondo di rotazione a favore dell''AOU Pisana, mai utilizzato dall'ente, inteso quale forma di anticipazione per l'operazione di vendita del vecchio ospedale Santa Chiara e acquisto del nuovo ospedale di Cisanello.

Rispetto al valore iniziale di 2.686,64 milioni si registra uno smaltimento di 47,29 milioni pari all'1,76 per cento.

I residui passivi finali, di contro, risultano pari a 2.101,02 milioni (70,78 per cento del totale), di cui 1.152,00 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 949,02 milioni conseguenti alla gestione dei residui che evidenzia pagamenti per 776,71 milioni ed economie per 25,47 milioni[2].

Rispetto al valore iniziale, di 1.828,21 milioni, si riscontra un incremento di 272,81 milioni (+14,92 per cento).

2 Analisi della composizione del perimetro sanitario. Le previsioni di entrata e di spesa

L'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le regioni garantiscano all'interno dei propri bilanci l'esatta perimetrazione delle entrate e spese relative al finanziamento del proprio servizio sanitario allo scopo di consentire la confrontabilità immediata con le risorse indicate negli atti di determinazione dei fabbisogni nazionali e di quelle ulteriori rese eventualmente disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario per l'esercizio in corso. A tal fine le regioni sono tenute ad adottare un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze:

in entrata:

a) finanziamento sanitario ordinario corrente, comprensivo della quota di mobilità attiva;

b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente;

c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;

d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988;

in spesa:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il payback;

b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;

c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;

d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988.

Si deve rilevare, in primo luogo, che il prospetto allegato al rendiconto presenta un elenco di singoli capitoli di entrata e di spesa compresi nel perimetro sanitario del bilancio

[2] Al netto della cancellazione operata sul capitolo in uscita 24190 "Anticipazioni alle aziende sanitarie per realizzazione infrastrutture sanitarie" contestuale al capitolo in entrata 46017 di cui alla precedente nota.

regionale senza fornirne la classificazione prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. Il che non consente di distinguere all'interno dello stesso perimetro le entrate e le spese destinate, in particolare, alla prestazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) con l'impiego delle risorse del Fondo sanitario nazionale (FSN), da ulteriori entrate e spese sempre di natura sanitaria ma destinate ad altre finalità e che non possono, tuttavia, usufruire della stessa fonte di finanziamento.

La Sezione, in corso di istruttoria, ha richiesto alla Regione di fornire una rappresentazione del perimetro sanitario sulla base degli aggregati previsti dalla legge.

Le tabelle che seguono riportano le entrate le spese del perimetro sanitario secondo suddivisione fornita dalla Regione.

Tab. 1 - Composizione delle entrate del perimetro sanitario. (in euro)

	Previsioni	Accertamenti	Riscossioni
Avanzo di amministrazione	62.340.875,76		
FSI	7.707.036.917,00	7.207.471.294,30	6.612.699.182,82
FSI-Covid	123.985.852,00	123.985.852,00	123.985.852,00
Mobilità extraregionale ed internazionale	245.750.147,00	245.750.147,00	245.750.147,00
FSV	159.565.825,63	159.900.579,92	136.552.675,11
Extra fondo	438.562.529,59	438.347.970,55	333.263.885,85
Entrate in c/capitale	115.690.000,00	115.690.000,00	104.000.000,00
Entrate in c/terzi	2.858.247.000,00	1.060.822.361,86	1.060.801.064,01
Totale complessivo	**11.711.179.146,98**	**9.351.968.205,63**	**8.617.052.806,79**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Tab. 2 - Composizione delle uscite del perimetro sanitario. (in euro)

	Previsioni	Impegni	Pagamenti
FSI	7.207.036.917,00	7.207.036.917,00	6.847.796.687,81
FSI-Covid	123.985.852,00	123.985.852,00	3.009.355,00
Mobilità extraregionale	234.933.542,00	234.933.542,00	225.357.820,57
Mobilità internazionale	10.816.605,00	10.816.605,00	6.710.123,00
FSV	164.450.069,21	158.890.268,21	66.409.624,05
Extra fondo	683.830.881,32	652.155.758,30	203.186.572,40
Uscite in c/capitale	117.085.623,88	117.085.623,88	438.029,91
Uscite in c/terzi	2.858.247.000,00	1.055.969.199,63	552.646.445,61
Totale complessivo	**11.400.386.490,41**	**9.560.873.766,02**	**7.905.554.658,35**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Va detto innanzitutto che la riconciliazione tra i dati trasmessi e le risultanze totali del perimetro allegato al rendiconto non è risultata immediata ed ha richiesto diversi interventi correttivi (anche per la presenza di voci di entrata e di spesa già imputati alla competenza 2020 del SSR) e comunque non è stata raggiunta per le previsioni (che come accennato in precedenza scontano le coperture determinate dalle quote dell'avanzo di amministrazione)[3].

[3] In base allo schema descritto, è stata elaborata una riconciliazione tra impegni e relative previsioni che ha definito un importo totale di queste ultime in 11.400,39 milioni, mentre l'ammontare complessivo delle previsioni in uscita secondo istruttoria era di soli 8.922,39 milioni.

Permane inoltre la difficoltà di ricondurre le voci indicate alla classificazione dell'art. 20 soprattutto con riferimento al c.d. "extrafondo" dove sono raccolte tutte le poste residuali. Non è dato infatti comprendere quali di queste siano comunque riferibili a risorse destinate al SSR concorrendo a comporre la disponibilità finanziaria da trasferire alle aziende e agli altri enti sanitari, distinguendole da risorse differentemente impiegabili dalla Regione, quantunque destinate ad interventi di spesa in ambito sanitario o socio-sanitario.

L'eccessiva numerosità e frammentazione dei capitoli all'interno del perimetro (spesso conseguenza di variazioni di bilancio), come più volte rilevato da questa Sezione, rende poi particolarmente complicata e di non immediata evidenza la correlazione tra entrate e spese richiesta dalla legge.

Si ricorda al riguardo che la perimetrazione costituisce il primo di una serie di successivi adempimenti richiesti alle regioni per garantire che le ingenti risorse pubbliche costituenti il FSN mantengano la propria destinazione una volta affluite nel bilancio regionale, senza essere distolte dalla propria finalità per alimentare spese di altra natura.

Se pertanto il perimetro può ammettere l'inclusione di ulteriori capitoli riconducibili più o meno direttamente a spese sanitarie, esso deve dare immediata evidenza alle entrate e alle spese relative al finanziamento del SSR e alla prestazione dei LEA, consentendone l'immediata confrontabilità anche ai fini dei controlli esterni.

In questo senso si è espressa anche la Corte costituzionale[4], la quale fornendo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 20, ha precisato che non è sufficiente separare gestione ordinaria e gestione sanitaria, ma all'interno di quest'ultima, occorre garantire una costante identificazione e separazione tra prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie, di modo da scongiurare il rischio di destinare "risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi".

Si deve ritenere pertanto un adempimento non più rinviabile da parte della Regione, quello di provvedere a classificare le entrate e le spese comprese nel perimetro sanitario allegato al rendiconto in base agli aggregati previsti nel più volte citato art. 20 in modo da rendere immediatamente identificabile all'interno del perimetro stesso le risorse destinate alla prestazione dei LEA e finanziate in via esclusiva dal FSR dell'esercizio.

Riferendosi alle risultanze del perimetro allegato al rendiconto si registra un saldo negativo tra le previsioni di entrata e di spesa pari a 184,59 milioni in termini assoluti e di 83,30 milioni in termini di competenza pura, ossia al netto dell'applicazione dell'avanzo. Il che conferma che, già a livello di previsione, spese sanitarie sono destinate ad essere finanziate da entrate ordinarie, sia derivanti dall'avanzo di amministrazione di precedenti esercizi, sia dalla competenza dell'esercizio rendicontato.

La tabella seguente, elaborata sulla base dei dati forniti dalla Regione in corso di istruttoria, dà evidenza dell'apporto del perimetro ordinario all'equilibrio del perimetro sanitario.

[4] Corte costituzionale, sentenza n. 132/2021.

Tab. 3 - Raccordo perimetro ordinario/perimetro sanitario. (in euro)

Entrate		Spese	
Fondo sanitario regionale	7.432.202.689,00	Fondo sanitario regionale	7.432.202.689,00
Entrate cap.22439 e 22440	890.000,00	Uscite collegate a entrata	890.000,00
Avanzo libero	50.410.759,44	Spesa libera perimetro sanitario finanziata da avanzo	50.410.759,44
Totale entrate perimetro sanitario	**12.419.010.160,77**	**Totale spese perimetro sanitario finanziata da entrata sanitaria**	**12.419.010.160,77**
Avanzo vincolato non sanitario	101.291.948,25	Spese vincolate perimetro sanitario finanziate da avanzo non sanitario	101.291.948,25
Entrate perimetro ordinario	83.299.445,25	Spese perimetro sanitario finanziate da entrate libere non sanitarie	83.299.445,25
		Totale complessivo spese perimetro sanitario	**12.603.601.554,27**

Fonte: Regione Toscana.

Si osserva innanzitutto che all'interno del perimetro sanitario alle spese finanziate dal FSR e da altre entrate di competenza si aggiungono spese finanziate dall'avanzo proveniente da entrate sanitarie di precedenti esercizi.

In realtà, come più volte evidenziato anche nelle precedenti parti della presente Relazione, la formazione di avanzo "sanitario" dovrebbe essere preclusa dalla disciplina dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.

Quest'ultimo, che è noto, impone che tutte le entrate e tutte le spese comprese nel perimetro sanitario debbano essere integralmente accertate ed impegnate entro la fine dell'esercizio, anche in assenza di una obbligazione attuale: ciò allo scopo di mantenere la destinazione delle risorse pubbliche al finanziamento dei Livelli essenziali di assistenza, sottraendole alle vicende della parte ordinaria del bilancio regionale.

Si vuole evitare in particolare che, in assenza dei corrispettivi impegni, le entrate destinate al finanziamento della sanità confluiscano nel risultato di amministrazione sottostando ai relativi limiti di utilizzo, soprattutto se questo evidenzia una situazione di disavanzo.

La Regione ha assunto da tempo la prassi di procedere ai predetti impegni prima della chiusura dell'esercizio anche in assenza di qualunque programma di spesa, così da assicurare il rispetto meramente formale della disposizione di legge.

Nell'esercizio successivo tuttavia questi stessi impegni divenuti residui "tecnici" sono spesso cancellati dal conto del bilancio, con l'effetto di liberare l'entrata corrispondente che confluisce nel risultato di amministrazione per essere utilizzata per dare copertura a spese sanitarie dell'esercizio ancora successivo.

Sebbene la Regione assicuri, mediante l'apposizione di uno specifico vincolo, il mantenimento di destinazione della spesa, il sistema adottato non appare conforme allo schema previsto dalla legge come più volte rilevato da questa Sezione in occasione dei precedenti giudizi di parificazione.

Guardando invece alle coperture garantite al di fuori del perimetro sanitario, ammontano a 101,29 milioni le quote di avanzo vincolato ordinario che la Regione ha destinato al ripiano delle perdite del SSR risultanti dal bilancio consolidato 2020 in applicazione dell'art. 109, comma 1-ter, del d.l. n. 18/2020. Quest'ultimo consentiva alle regioni di svincolare quote di avanzo vincolato riferite a interventi già conclusi o finanziati in anni precedenti con risorse

proprie da utilizzare per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del Covid-19. Si tratta, come già osservato in precedenza, di una variazione esclusivamente qualitativa delle relative poste, ininfluente in termini di quantificazione del risultato di amministrazione.

Sono invece pari ad 83,3 milioni le entrate ordinarie di competenza 2021 che hanno finanziato spese sanitarie di pari importo. Tra queste meritano di essere segnalati i 73 milioni sul capitolo 24548 "Integrazione trasferimenti agli enti del SSR" destinati al ripiano delle perdite emergenti del SSR risultanti dal Conto Economico del IV trimestre 2021 e di cui di dirà più diffusamente nel successivo paragrafo e gli 8,82 milioni sul capitolo 24540 "Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011" che raccoglie le spese della rata annuale del programma di ripiano delle perdite registrate dal servizio sanitario regionale per la mancata sterilizzazione degli ammortamenti a seguito del passaggio al nuovo ordinamento contabile, previsto dall'art. 18 della l.r. n. 19/2019[5].

3 Accertamenti e impegni del FSR

Nell'esercizio 2021, l'ammontare del Fondo sanitario indistinto (FSI) comprensivo delle quote di mobilità extraregionale ed internazionale e delle quote premiali assegnate alla Regione, si attesta a 7.268,57 milioni a cui si aggiungono i finanziamenti per il contrasto alla pandemia (c.d. "Fondi Covid") per 123,98 milioni e le quote del Fondo sanitario vincolato (FSV) determinate in 159 milioni.

Nello specifico, il FSI, comprensivo delle quote premiali[6] è quantificato in 7.207,04 milioni e i saldi attivi della mobilità sanitaria extraregionale ed internazionale si attestano rispettivamente a 57,43 milioni e a 4,11 milioni.

La tabella che segue, fornita in sede istruttoria, tenta un raccordo delle risorse del FSR con gli atti di ripartizione statale[7].

[5] L'art. 18 della legge regionale n. 19/2019 ha infatti autorizzato la spesa di euro 8.820.000 da trasferire annualmente agli enti del Servizio sanitario regionale nel periodo compreso dal 2019 al 2037 al fine di ricapitalizzare gli ammortamenti non sterilizzati del periodo 2001-2011. Si tratta dunque di un piano di spesa pluriennale che per espressa disposizione della stessa legge deve essere finanziato con entrate regionali proprie di natura corrente, in modo da non gravare sul FSR.

[6] Art. 2, c. 67 *bis* l. n. 191/2009 e d.lgs. n. 149/2011.

[7] Rispetto agli accertamenti del perimetro prodotti in sede istruttoria si rilevano le seguenti difformità: le risorse Covid non includono 1,26 milioni relativi alla competenza 2020, quelle del FSV non includono 3,09 milioni; il FSI pari a 7.268,57 milioni risulta essere comprensivo delle quote di mobilità e della quota premiale, al netto delle entrate proprie.

Tab. 4 - Atti di ripartizione statale del FSR. (in euro)

FSI	Intesa csr 152/21 e 203/21 - cipess 70/21 e csr 154/21 dm 11/08/21 (q.te premiali)	***7.268.571.903,00***
FSI Covid	Covid 19 – Fondi di cui al d.l. n. 34/2020 art. 1 comma 10 - allegato C (spesa personale ospedaliera)	*21.861.359,00*
	Covid 19 – Fondi di cui al d.l. n. 34/2020 art. 1 commi 4, 5 e 8 - allegato B (spesa personale territoriale)	*58.750.097,00*
	Covid 19 – Fondi statali di cui al d.l. n. 41/2021 (coinvolgimento altri soggetti nella vaccinazione)	*21.731.600,00*
	Covid 19 – Fondi statali di cui al d.l. n. 41/2021 (proroga Covid Hotel)	*3.250.291,00*
	Covid 19 – Fondi statali di cui al d.l. n. 73/2021 (esenzione e monitoraggio pazienti ex covid)	*982.444,00*
	Covid 19 – Fondi statali di cui al d.l. n. 73/2021 (potenziamento servizi territoriali neuropsichiatria infanzia e adolescenza)	*1.759.441,00*
	Covid 19 – Fondi statali di cui al d.l. n. 73/2021 (reclutamento personale sicurezza e luoghi di lavoro)	*214.166,00*
	Covid 19 – Fondi statali di cui alla l. n. 178/2020 (esecuzione tamponi mmg e pls)	*4.411.138,00*
	Covid 19 – Fondi statali di cui alla l. n. 178/2020 (indennità personale infermieristico studio mmg)	*1.574.754,00*
	Covid 19 – Fondi statali di cui alla l. n. 178/2020 (indennità personale infermieristico studio pls)	*629.902,00*
	Covid 19 – Fondi statali di cui alla l. n. 178/2020 (prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni)	*6.299.015,00*
	Totale FSI - Covid	**121.464.207,00**
FSV	152/21 - Cipess 70/21 - Borse di studio medicina generale	*4.420.912,00*
	Rimesse di cassa - Farmaci innovativi non oncologici	*35.502.766,31*
	Rimesse di cassa - Farmaci innovativi oncologici	*44.301.766,36*
	44/21 - Cipess 16/21 - Fondo sanitario nazionale 2021. Riparto tra le regioni delle somme accantonate per l'esenzione delle percentuali di sconto per le farmacie con fatturato inferiore a 150.000 euro (annualità 2021)	*221.613,55*
	152/21 - Cipess 70/21 - Formazione medici medicina generale (d.l. n. 35/2019 art. 12, comma 3)	*86.374,54*
	152/21 - Cipess 70/21 - Medicina penitenziaria - prevenzione e assistenza ai detenuti e agli internati tossicodipendenti (DM 10/04/2002)	*391.000,00*
	152/21 - Cipess 70/21 - Medicina penitenziaria (art. 6 DPCM 01/04/2008)	*9.790.712,00*
	153/21 - Cipess 71/21 - Obiettivi PSN	*52.024.683,00*
	152/21 - Cipess 70/21 - Riabilitazione termale motoria e neuromotoria	*353.429,00*
	135/21 - Riconoscimento della remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Servizio Sanitario Nazionale	*3.229.434,00*
	226/21 - Screening gratuito per prevenire, eliminare e eradicare il virus dell'epatite C (HCV)	*2.880.572,00*
	152/21 - Cipess 70/21 - Superamento OPG	*3.509.265,00*
	Totale FSV	**156.807.926,86**

Fonte: Regione Toscana – D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Passando all'esame degli accertamenti ed impegni del FSR, si richiamano i principi dettati dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 secondo cui le regioni, nell'ambito del bilancio regionale garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio SSR, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. Inoltre per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni:

a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Ove

si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, detto evento è registrato come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente;

b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso.

La tabella che segue fornisce la rappresentazione sinottica di accertamenti ed impegni di tutto il perimetro sanitario.

Si precisa al riguardo che le voci considerate non comprendono accertamenti e impegni per complessivi 89,4 milioni presenti nel rendiconto 2021, ma riferiti alla competenza dell'esercizio 2020 del SSR. Si tratta, in particolare, di una quota di fondi Covid inclusa nel FSI e di una quota delle risorse extra fondo riconducibili al rimborso da parte dello Stato di spese sostenute nell'anno 2020 per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari inerenti l'emergenza (86,25 milioni), oltre a risorse riferibili al Fondo per il gioco d'azzardo patologico (3,15 milioni).

Si evidenzia inoltre che, anche a causa della (eccessiva) molteplicità e frammentarietà dei capitoli di spesa all'interno del perimetro sanitario (molti dei quali con analoghe descrizioni e destinazioni), la corrispondenza entrate e spese all'interno del FSI è stata effettuata con la sintesi di 72 capitoli di spesa indicati come "vari" per complessivi 209,8 milioni.

Tab. 5 - Accertamenti e impegni del perimetro sanitario 2021. (in euro)

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
FINANZIAMENTO INDISTINTO CORRENTE					
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	1.301.185.743	25000	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	314.586.739
11030	Addizionale reg.le sull'Irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	613.665.594	25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	3.334.619.430
12009	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	5.136.438.042	25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	2.642.528.605
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del SSN (art. 2, comma 67 *bis* l. 191/2009, d. Lgs. 149/2011)	20.584.375	26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	175.000.000
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	135.163.164	24047	Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici	180.000.000
			24136	Interventi istituzionali in sanità	329.916.598
			24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del SSR della quota premiale (art. 2, comma 67 *bis* l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)	20.584.375
				Vari	***209.801.171***
	Totale FSI	**7.207.036.917**		**Totale FSI**	**7.207.036.917**
FSI COVID					
24173	Covid 19 - fondi statali di cui al d.l. 18/2020	2.521.645	24558	Covid 19 - finanziamento aggiuntivo per incentivi in favore del personale dipendente del SSR	2.521.645
22576		83.861.747	24576	Covid 19 - potenziamento assistenza territoriale	62.000.388

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
	Covid 19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020		24577	Covid 19 - spese per incentivi al personale e altre assunzioni	21.861.359
22617	Fondi per somministrazione vaccini anti covid-19 da parte dei diversi soggetti del sistema sanitario	21.731.600	24599	Covid 19 - spese sostenute per somministrazione vaccini anti covid-19 da parte dei diversi soggetti del sistema sanitario	21.731.600
22630	Fondi per esenzione e prestazioni di monitoraggio pazienti ex covid 19 (d.l. 73/2021)	982.444	24616	Covid 19 - spese per esenzione e prestazioni di monitoraggio pazienti ex covid 19 (d.l. 73/2021)	982.444
22631	Fondi per potenziamento del personale per servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)	1.759.441	24617	Covid 19 - potenziamento del personale per servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)	1.759.441
22632	Fondi per reclutamento personale prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro (d.l. 73/2021)	214.166	24618	Covid 19 - spese per reclutamento personale prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro (d.l. 73/2021)	214.166
22633	Fondi per esecuzione tamponi medici medicina generale e pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	4.411.138	24619	Covid 19 - spese per esecuzione tamponi medici medicina generale e pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	4.411.138
22634	Fondi per prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni (l. 178/2020)	6.299.015	24620	Covid 19 - spese per prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni (l. 178/2020)	6.299.015
22635	Fondi per indennità personale infermieristico studio medici di medicina generale (l. 178/2020)	1.574.754	24621	Covid 19 - spese per indennità personale infermieristico studio medici di medicina generale (l. 178/2020)	1.574.754
22636	Fondi per indennità personale infermieristico studio pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	629.902	24622	Covid 19 - spese per indennità personale infermieristico studio pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	629.902
	Totale FSI- Covid	**123.985.852**		**Totale FSI- Covid**	**123.985.852**
12011	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	234.933.542	26015	Mobilità sanitaria extraregionale - saldo attivo	57.428.504
			26888	Mobilità' sanitaria extraregionale passiva	177.505.038
12012	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria internazionale attiva	10.816.605	26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo	4.106.482
			26899	Mobilità sanitaria internazionale passiva	6.710.123
	Totale mobilità	**245.750.147**		**Totale mobilità**	**245.750.147**
	FINANZIAMENTO SANITARIO VINCOLATO				
22063	Fondo per la formazione dei medici di medicina generale (d.lgs.368/99)	4.507.287	24011	Formazione specifica in medicina generale - pagamento borse di studio	2.457.287
			24140	I.r.a.p. Per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	100.000
			24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	1.800.000
			24396	Formazione specifica in medicina generale - organizzazione concorso	50.000
			24397	Formazione specifica in medicina generale - retribuzioni personale dipendente per organizzazione concorso	50.000
			24584	Inail per borse di studio in medicina generale	50.000
22067	Fondo per l'indennità di abbattimento animali affetti da malattie epizootiche (l. 2.6.88 n. 218)	400.000			
22069	Fondo sanitario nazionale. Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del	65.995.102	24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del	65.995.102

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
	personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato			ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	
22425	Rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	79.804.533	26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	79.804.533
22072	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per compenso personale presidi tossicodipendenze	391.000	26033	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per competenze personale presidi tossicodipendenze	391.000
22606	Fondi destinati al finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus dell'epatite c (hcv)	4.962.913	22193	Fondi destinati al finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus dell'epatite c (hcv)	2.082.341
			22193	Fondi destinati al finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus dell'epatite c (hcv)	2.880.572
24178	Fondi per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di ssn	3.229.434	26920	Trasferimenti alle aziende sanitarie per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di ssn	3.229.434
32096	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata	610.311			
	Totale FSV	**159.900.580**		**Totale FSV**	**158.890.268**
		A pareggio			**1.010.312**
			INVESTIMENTI		
42557	Entrate statali derivanti dal fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 per il completamento del presidio ospedaliero di prato	7.000.000	24481	Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 - risorse statali per interventi prioritari di edilizia sanitaria - presidio ospedaliero prato	7.000.000
51029	Indebitamento per interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità	104.000.000	24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie	104.000.000
22570	Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese	4.690.000	24563	Finanziamento degli investimenti per lo sviluppo infrastrutturale del paese	4.690.000
			24614	Contributo straordinario al comune di Bucine per interventi di manutenzione straordinaria dell'edificio sede della rsa Fabbri Bicoli	120.000
			24615	Contributo straordinario al comune di bucine per attività di vigilanza presso l'edificio sede della rsa fabbri bicoli	80.000
			24167	Fas 2007/2013 linea 1.1.a.2 - pir 1.1 lo spazio regionale della ricerca e dell'innovazione - salute - spese d'investimento - del Cipe 166/2007	1.195.624
			24060	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 296/2006 (finanziaria 2007)	1.480.046
			24063	Spese del programma nazionale straordinario investimenti in sanità settore materno infantile	262.058
			24068	Spese interventi in materia di ristrutt. edilizia e di ammoder. tecnologico del patrimonio sanitario nonché per la realizzaz. di residenze	487.459

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
				per anziani e soggetti non autosufficienti	
			24424	Programma di realizzazione di strutture per l'attività libero professionale intramuraria d.lgs. 254/2000	866.385
	Totale Investimenti	**115.690.000**		**Totale Investimenti**	**120.181.571**
	A pareggio	**4.491.571**			
			EXTRA FONDO		
42570	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche	690.027	26910	Acquisto e sviluppo software	236.690
			26913	Acquisto hardware	453.337
22581	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche - entrate correnti	9.645.978	62723	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche inerenti fascicolo sanitario elettronico	128.100
			62777	Spese di gestione ed adeguamento hardware	3.105.631
			62778	Spese di gestione e adeguamento software - trasferimenti a enti pubblici	3.808.152
			62781	Spese di gestione e adeguamento software	6.095
			62786	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche inerenti fascicolo sanitario elettronico	2.598.000
22473	Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale	434.377	21086	Restituzione di somme dovute in esecuzione della sentenza del tribunale amministrativo del Lazio 9170/2020. Quota capitale	39.089
12008	Fondo per ricerca sanitaria. Fondi provenienti da 5 x mille	10.142	24183	Spese per ricerca sanitaria. Fondi provenienti da 5 x mille	10.142
22062	Fondo per iniziative di farmacovigilanza, di informazione degli operatori sanitari e per campagne di educazione sanitaria (art.36 legge 449/97) - conferenza stato-regioni del 22.12.1999	787.757	26043	Spese per iniziative di farmacovigilanza, di informazione degli operatori sanitari e per campagne di educazione sanitaria	787.757
22064	Fondo per la prevenzione della cecità e la realizzazione di centri per l'educazione e la riabilitazione visiva (l. 28/8/97 n. 284 - d.m. 18.12.97)	41.753	21087	Restituzione di somme dovute in esecuzione della sentenza del tribunale amministrativo del Lazio 9170/2020. Quota interessi	3.024
22073	Fondo per l'istituzione ed il funzionamento dei centri regionali ed interregionali per i trapianti	12.947	26013	Attuazione legge 91/99: finanziamenti statali in materia di trapianti. Beneficiari: aziende sanitarie.	12.947
23007	Trasferimenti da inail per la promozione della cultura della sicurezza nelle scuole.	80.000	22205	Risorse per la promozione della cultura della sicurezza nelle scuole - trasferimenti da inail	80.000
22284	Centri di riferimento riscontro diagnostico sids	116			
22305	Fondo per applicazione norme e specifiche comunitarie per servizio trasfusionale	19.280	26181	Applicazione norme e specifiche comunitarie per servizio trasfusionale.	19.280
22650	Fondi per la sorveglianza sistematica del sars-cov-2 e delle sue varianti nelle acque reflue	144.948	22207	Spese per la sorveglianza sistematica del sars-cov-2 e delle sue varianti nelle acque reflue	144.948
22306	Fondo per attuazione prescrizione tracciabilità sangue ed emocomponenti.	42.308	26182	Attuazione prescrizione tracciabilità sangue ed emocomponenti.	42.308
			24335	Spese derivanti da accordi di collaborazione regionali	552.854
22406	Fondo per strutture di coordinamento attività trasfusionale di cui all'art. 6, comma 1, lettera c. Legge 219/2005	64.203	26125	Strutture di coordinamento attività trasfusionale	64.203

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
			24419	Fondi per la ricerca e lo sviluppo di metodi alternativi all'uso degli animali per fini sperimentali	31.169
22439	Oneri per l'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie private	179.708	24425	Spese relative all'accreditamento delle strutture sanitarie	10.000
22440	Oneri per l'autorizzazione delle strutture sanitarie private	1.072.668	24426	Spese relative all'autorizzazione delle strutture sanitarie	396.900
			24512	Restituzione e rimborsi quote indebite ed inesigibili di entrate e proventi relativi all'accreditamento e all'autorizzazione delle strutture sanitarie - rimborsi di parte corrente a imprese	1.332
24079	Celiachia: interventi di cui alla legge 4 luglio 2005	29.257	26124	Celiachia: interventi di cui alla l. 4 luglio 2005 n. 123	29.257
22259	Fondi statali per progetto non autosufficienza	21.811.500	23036	Fondo per la non autosufficienza-fondi statali	25.554.374
22394	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità	3.258.239			
22509	Fondi relativi alla riorganizzazione dell'associazione italiana della croce rossa	901.186	24469	Riorganizzazione dell'associazione italiana della croce rossa - assegnazione risorse alle regioni	901.186
22512	Fondo asilo, migrazione e integrazione - fami 2014-2020 - progetto sprint 2 - quota ue	37.949	24472	Fondo asilo, migrazione e integrazione - fami 2014-2020 - progetto sprint 2 - trasferimenti ad aziende sanitarie - quota UE	32.967
			24476	Fondo asilo, migrazione e integrazione - fami 2014-2020 - progetto sprint 2 - prestazioni professionali - quota UE	4.982
22513	Fondo asilo, migrazione e integrazione - fami 2014-2020 - progetto sprint 2 - quota stato	25.362	24473	Fondo asilo, migrazione e integrazione - fami 2014-2020 - progetto sprint 2 - trasferimenti ad aziende sanitarie - quota stato	22.033
			24477	Fondo asilo, migrazione e integrazione - fami 2014-2020 - progetto sprint 2 - prestazioni professionali - quota stato	3.329
22649	Contributo prezzo calmierato dei test antigenici rapidi di cui al d.l. N. 105/2021	477.135	22206	Contributo prezzo calmierato test antigenici di cui al d.l. n. 105/2021	477.135
22352	Sla - fondo per la non autosufficienza - entrate statali a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	49.094.500	26230	Sla - fondo per la non autosufficienza - interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	49.094.500
22458	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare	4.795.340	26890	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Trasferimenti ad enti pubblici	4.795.340
24159	Programma Horizon 2020 - progetto ejp rare diseases - finanziamento ue tramite capofila	73.864	24513	Programma Horizon 2020 - progetto ejp rare diseases - missioni	6.500
			26154	Programma Horizon 2020 - progetto ejp rare diseases - cofinanziamento ue progetti jtc2020	59.305
22610	Programma horizon 2020 - progetto transcan-3 - finanziamento ue tramite capofila	29.280	22196	Programma Horizon 2020 - progetto transcan-3 - trasferimenti a ente no profit	29.280
22637	Fondi per acquisizione dpi e altri dispositivi per prevenire il contagio (d.l. 137/2020)	2.373.954	24625	Covid 19 - spese acquisizione dpi e altri dispositivi per prevenire il contagio (d.l. 137/2020)	2.373.954
22641	Fondi per test genomici per carcinoma mammario ex dm 18/05/2021	653.839	26919	Test genomici per carcinoma mammario ex dm 18/05/2021	653.839
22475	Rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in	2.738.206	24448	Trasferimento alle aziende ed enti del ssr a titolo di rimborso degli	2.738.206

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
	regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. N. 50/2017)			oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. N. 50/2017)	
22079	Fondo per progetti di ricerca e sperimentazione ex art.12 d.lgs. 30.12.92 n.502.	2.376.961	24021	Spese per progetti di ricerca e sperimentazione- finanziamento statale	2.017.511
			24022	Spese per progetti di ricerca e sperimentazioni ex art.12 d.lgs. N. 502 del 30.12.1992 ad enti di ricerca privati - finanziamento statale	244.800
			24598	Utilizzo somme recuperate a valere sul par fas 2007-2013 (delibera cipe 166/07)	6.332
22435	Fondi per la ricerca e lo sviluppo di metodi alternativi all'uso degli animali per fini sperimentali	31.169	24601	Restituzione e rimborsi quote indebite ed inesigibili di entrate e proventi relativi all'accreditamento e all'autorizzazione delle strutture sanitarie - rimborsi di parte corrente a privati	3.916
			24602	Trasferimenti alle aziende sanitarie di risorse provenienti da privati	342.691
22560	Progetto ccm 2019 - sorridiamo alla salute. Igiene e salute orale nel paziente con bisogni speciali	88.400	26907	Progetto ccm 2019 - sorridiamo alla salute. Igiene e salute orale nel paziente con bisogni speciali	88.400
22563	Fondi per la realizzazione e la gestione evolutiva dell'anagrafe nazionale vaccini- spese correnti	31.529	26154	Centri di riferimento riscontro diagnostico sids	116
22605	Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare	4.782.026	22192	Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare	4.782.026
24085	Legge 7/2006. Mutilazioni genitali femminili	29.265	26130	Mutilazioni genitali femminili	29.265
22638	Finanziamento progetti del centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie (ccm)	400.000	53352	Progetti finanziati dal centro nazionale per la prevenzione ed il controllo dalle malattie (ccm)	400.000
24106	Entrate da proventi da sanzioni di cui al d.lgs. 758/094 e d.lgs. 81/08 da destinare al potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (rif. Dgr 83/09)	4.069.815	26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs. 758/94 – d.g.r. 83/09)	5.097.336
24139	Trasferimenti provenienti da inail per accordo di collaborazione tra regione toscana e inail per la realizzazione della ricerca "rischio di esposizione da agenti fisici negli ambienti di lavoro: sviluppo e adeguamento portale agenti fisici".	160.000	26272	Risorse accordo di collaborazione regione toscana - inail per la realizzazione della ricerca "rischio di esposizione da agenti fisici negli ambienti di lavoro: sviluppo e adeguamento portale agenti fisici"	160.000
32104	Recuperi e rimborsi di somme vincolate ue-stato-altri soggetti da accantonare per restituzioni o compensazioni relativi alla gestione sanitaria	4.375	22156	Risorse recuperate da restituire a ministeri	159.977
32178	Proventi derivanti da vendita servizi - conto sanitario	156	26188	D.lgs. 19 novembre 2008 n. 194. Finanziamento dei controlli ufficiali sanitari	85.251
32095	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi vincolati inerenti la spesa sanitaria	5.204.853	26217	Attività di formazione nell'ambito dell'organizzazione e gestione dei servizi socio-sanitari - fondi regionali	15.116
22568	Fondi per progetto n.i.d.a. Network toscano per il riconoscimento precoce dei disturbi dello spettro autistico	253.284	26909	Progetto n.i.d.a. Network toscano per il riconoscimento precoce dei disturbi dello spettro autistico	253.284
42561	Progetto icare integration and community care for asylum and	60.291	24547	Progetto icare integration and community care for asylum and	60.291

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
	refugees in emergency - entrate in conto capitale			refugees in emergency - investimenti per sviluppo software	
22517	Progetto icare integration and community care for asylum and refugees in emergency - entrate correnti	13.532	24490	Progetto icare integration and community care for asylum and refugees in emergency - trasferimenti correnti a amministrazioni locali	13.532
24127	Fondi derivanti da accordi di collaborazione regionali	581.557	26917	Spese per progetti attuativi del piano sanitario nazionale relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro	3.756
22075	Finanziamento statale per procreazione medicalmente assistita.	224.294	26918	Spese per procreazione medicalmente assistita (pma)	224.294
24179	Fondo per il sostegno all'acquisto di sostituti del latte materno	114.916	26921	Spese per l'acquisto di sostituti del latte materno - fondi statali	114.916
24124	Introiti derivanti da altri soggetti a seguito di sentenze favorevoli al servizio sanitario regionale	342.691	52912	Fondi per la realizzazione e la gestione evolutiva dell'anagrafe nazionale vaccini- spese correnti	31.529
24114	D.lgs. 19 novembre 2008 n. 19 - fondo per il finanziamento dei controlli sanitari ufficiali.	85.251	72058	Oneri per la riscossione delle entrate extratributarie a favore degli agenti della riscossione - conto sanitario	1.000
22648	Fondo per il rimborso delle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza covid 19	42.626.432	24627	Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza covid 19	42.626.432
22614	Trasferimento a copertura oneri sostenuti per l'emergenza covid 19	933.984	24596	Copertura oneri sostenuti per l'emergenza covid 19 - trasferimento a enti pubblici	933.984
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	187.292.684	26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	190.082.762
32096	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata	144.067	23118	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità - trasferimenti ad enti pubblici.	3.263.362
32097	Recuperi e rimborsi di somme a libera destinazione inerenti la spesa sanitaria non riconducibili a specifici capitoli di bilancio	218	24134	Fondi destinati alle aziende usl della toscana per l'erogazione degli indennizzi dovuti ai sensi della legge 210/1992	1.200.000
32099	Interessi attivi su giacenze dei conti fruttiferi - sanità	395			
32100	Interessi attivi su ritardati incassi, anche a seguito di recuperi, revoche contributi e altre provvidenze - sanità	2	24540	Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011	8.820.000
			24594	Covid 19 - assegnazione straordinaria alle aziende sanitarie di fondi statali recuperati a copertura disavanzi sanitari 2020	95.847.459
			24548	Integrazione trasferimenti agli enti del ssr	73.000.000
			24023	Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti	29.835.815
			23231	Por fesr 2014/2020 - azione 1.6.1 acquisto dipositivi di protezione individuale del personale sanitario - quota regione - recupero organismi intermedi	276.238
			23232	Por fesr 2014/2020 - azione 1.6.1 acquisto dipositivi di protezione individuale del personale sanitario - quota regione finanziata tramite recupero anticipazione 2014 stato	134.193
			23233	Por fesr 2014/2020 - azione 1.6.1 acquisto dipositivi di protezione individuale del personale sanitario -	191.704

Cap.	Descrizione	Accertamenti	Cap.	Descrizione	Impegni
				quota regione finanziata tramite recupero anticipazione 2014 ue	
	Totale extra	**349.377.972**			**559.655.435**
	A pareggio extrafondo	**210.277.463**			
	Totale accertamenti perimetro	**8.201.741.468**		**Totale impegni perimetro**	**8.415.500.191**
	A pareggio	**213.758.723**			
	Impegni coperti da avanzo anni prec.	**- 132.966.988**			
	Saldo perimetro	**-80.791.735**			

*In verde le spese finanziate da risorse accantonate nell'avanzo.
**In rosa la ricostruzione della corrispondenza tentata dalla Sezione tra entrate e spese extrafondo.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Si rileva intanto che le entrate e le spese riferibili al FSV, come sopra accennato, non corrispondono con i valori indicati negli atti ministeriali di ripartizione pari a 156,81 milioni.

Si registrano infatti accertamenti per 159,9 milioni e impegni per 158,89 milioni che generano un saldo positivo di 1,01 milioni che non è giustificabile in base alle regole dell'accertamento e del (corrispettivo) impegno di tutte le voci di entrata e di spesa.

La Regione, in sede di controdeduzioni, riferisce al riguardo che *"la differenza segnalata è riconducibile ad entrate vincolate l'accertamento-incasso ha superato lo stanziamento del capitolo di entrata di riferimento. In tal caso, non è stato possibile recepire tale eccedenza attraverso idonea variazione di bilancio, in quanto la stessa si è manifestata nell'ultima parte dell'anno e parimenti non si è potuto procedere all'adeguamento dei correlati capitoli di spesa. Ciò ha determinato un disallineamento tra l'accertamento di entrata (che in base alle disposizioni del d.lgs n. 118/2011 è assunto in automatico sulla base delle reversali di incasso, anche a sforamento della previsione di bilancio) e l'impegno di spesa"*.

La stessa Regione precisa inoltre che "*le somme non impegnate sono riconfluite nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021, neutralizzando l'effetto finanziario positivo prodotto a livello di saldo finanziario*".

La Sezione prende atto di quanto riferito e richiama la Regione al rispetto delle regole di integrale accertamento ed impegno delle entrate perimetrate.

Considerando anche i dati del c.d. "extrafondo" con un saldo di 210,27 milioni e dove sono allocati i fondi Covid non compresi nel FSI, il perimetro registra accertamenti per 8.201,74 milioni e impegni per 8.415,50 milioni.

L'eccedenza di questi ultimi, pari a 213,76 milioni è finanziata per 132,97 milioni con l'applicazione dell'avanzo di amministrazione, dove sono comprese le quote svincolate ai sensi del già citato art. 109, comma 1-ter, del d.l. n. 18/2020 gravanti sul perimetro ordinario e destinate per 95,85 milioni al ripiano delle perdite del SSR del 2020.

Residua quindi una parte di impegni di poco più di 80 milioni che trova copertura negli accertamenti di competenza del perimetro ordinario. Si tratta, in particolare, dei 73 milioni sul capitolo 24548 "Integrazione trasferimenti agli enti del SSR" destinati al ripiano delle perdite emergenti del SSR risultanti dal Conto Economico del IV trimestre 2021 e degli 8,82 milioni sul capitolo 24540 "Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011" che raccoglie le spese della rata annuale del programma di ripiano delle perdite registrate dal

servizio sanitario regionale per la mancata sterilizzazione degli ammortamenti a seguito del passaggio al nuovo ordinamento contabile, previsto dall'art. 18 della l.r. n. 19/2019.

4 L'andamento delle entrate relative al FSR

La quota del Fondo sanitario indistinto (FSI) assegnato alla Regione Toscana con delibera Cipess n. 70 del 3 novembre 2021 si attesta a 7.324,82 milioni. I dati forniti dalla Regione sono riconciliati con tale importo con l'esclusione della quota delle entrate proprie non contabilizzata nel bilancio regionale (pari a 138,37 milioni) e l'inclusione della quota premiale pari a 20,58 milioni distintamente assegnata, che definiscono un importo del FSI di 7.207,47 milioni.

Al suddetto saldo sono da aggiungere le quote attive relative alla mobilità extraregionale ed internazionale per complessivi 61,53 milioni e le quote del finanziamento Covid considerate parte integrante del fondo indistinto e quantificate, in sede istruttoria, in 123,98 milioni[8]. Secondo quanto dichiarato dalla Regione, si tratterebbe di quote incassate unitamente a quelle del FSI, senza uno specifico atto che ne definisse l'esatto ammontare.

La mobilità sanitaria registra accertamenti in entrata per 245,75 milioni (in netta riduzione rispetto all'esercizio precedente quando erano pari a 355,03 milioni). Gli impegni in uscita sono pari a 184,21 milioni, con un saldo attivo da trasferire alle aziende sanitarie di 61,53 milioni impegnato in spesa (57,43 milioni per mobilità interregionale e 4,11 milioni per mobilità internazionale, rispettivamente contro i 139,28 e 2,6 milioni dell'esercizio precedente).

Il Fondo sanitario vincolato (FSV) in entrata è quantificato in 159,9 milioni ed impegnato in uscita per 158,89 milioni, con minori impegni per 1,01 milioni che, in attesa di precisazioni da parte della Regione configurano una violazione del principio della perimetrazione come detto in precedenza.

Gli investimenti, sono stati classificati in maniera distinta a seconda che siano riferibili al programma straordinario investimenti ex art. 20 l. n. 67/1988 e l. n. 296/2006, o ad altre fonti di finanziamento. In merito ai primi non si riscontrano accertamenti in entrata ma solo impegni finanziati da quote accantonate nell'avanzo per complessivi 3,1 milioni; con riguardo ai restanti investimenti si rilevano accertamenti per 126,03 milioni ed impegni pari a 120,18 milioni. Permangono, tra l'altro, con riferimento a quest'ultimo aggregato elementi di incertezza circa la corretta classificazione di poste che la Sezione ha ritenuto essere pertinenti agli investimenti e pertanto non riferibili all'aggregato residuale dell'extrafondo.

In ogni caso, come più volte evidenziato, l'ampiezza del piano dei conti non favorisce certo la corretta ricostruzione di tutti aggregati a svantaggio sia dell'attività di gestione che di quella di controllo.

[8] Il perimetro sanitario, nella quota extra fondo, reca altrettante risorse relative all'emergenza epidemiologica.

4.1 Le entrate del Fondo sanitario indistinto

I dati sull'andamento delle entrate e delle relative capacità di incasso del triennio 2019-2021 sono esposti nella tabella che segue; essi comprendono le voci in entrata riferite alla mobilità interregionale ed internazionale destinate a determinare dei saldi attivi, seppure in riduzione rispetto al biennio precedente; vengono inoltre rappresentate le voci riferibili al finanziamento per l'emergenza epidemiologica. Infine viene esposta la quota relativa all'anticipazione da parte dello Stato per il finanziamento della spesa sanitaria al fine di verificare la capacità di riscossione delle entrate complessive rispetto al FSI assegnato.

Tab. 6 - Accertamenti e incassi del FSR indistinto nel triennio 2019/2021. (in euro)

Cap.	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	1.387.286.443	946.013.248	1.301.185.743	868.833.638	638.508.754	934.025.694	62,63%	67,49%	71,78%
11030	Addizionale reg.le sull'irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	620.229.986	616.069.597	613.665.594	620.229.986	611.216.434	613.665.594	100,00%	99,21%	100,00%
12009	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	4.773.697.597	5.303.609.910	5.136.438.042	4.705.055.196	5.250.562.913	5.064.573.518	98,56%	99,00%	98,60%
22473	Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale	21.812.227	-	434.377	21.553.436	-	434.377	98,81%		100,00%
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del ssn (art. 2, comma 67 *bis* l. 191/2009, d.lgs. 149/2011)	2.477.240	6.296.971	20.584.375	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	61.178.536	133.012.958	135.163.164	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
	Totale FSI	**6.866.682.029**	**7.005.002.684**	**7.207.471.294**	**6.215.672.256**	**6.500.288.102**	**6.612.699.183**	**90,52%**	**92,79%**	**91,75%**
22617	Fondi per somministrazione vaccini anti covid-19 da parte dei diversi soggetti del sistema sanitario	-	-	21.731.600	-	-	21.731.600			**100,00%**
22630	Fondi per esenzione e prestazioni di monitoraggio pazienti ex covid 19 (d.l. 73/2021)	-	-	982.444	-	-	982.444			**100,00%**
22631	Fondi per potenziamento del personale per servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)	-	-	1.759.441	-	-	1.759.441			**100,00%**
22632	Fondi per reclutamento personale prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro (d.l. 73/2021)	-	-	214.166	-	-	214.166			**100,00%**
22633	Fondi per esecuzione tamponi medici medicina generale e pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	-	-	4.411.138	-	-	4.411.138			**100,00%**
22634	Fondi per prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni (l. 178/2020)	-	-	6.299.015	-	-	6.299.015			**100,00%**
22635	Fondi per indennità personale infer.studio medici di medicina generale (l. 178/2020)	-	-	1.574.754	-	-	1.574.754			**100,00%**
22636	Fondi per indennità personale infermieristico studio pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	-	-	629.902	-	-	629.902			**100,00%**
22576	Covid 19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020	-	105.434.832	83.861.747	-	-	83.861.747		**0,00%**	**100,00%**
24172	Covid 19 - fondi statali di cui al d.l. 14/2020	-	41.607.138	-	-	41.607.138	-		**100,00%**	
24173	Covid 19 - fondi statali di cui al d.l. 18/2020	-	47.280.839	2.521.645	-	47.280.839	2.521.645		**100,00%**	**100,00%**
22582	Fondi statali destinati alla riduzione delle liste di attesa	-	30.123.070	-	-	30.123.070	-		**100,00%**	
	Totale FSI-Covid	**-**	**224.445.879**	**123.985.852**	**-**	**119.011.047**	**123.985.852**		**53,02%**	**100,00%**
Totale FSI compreso quote Covid		**6.866.682.029**	**7.229.448.563**	**7.331.457.146**	**6.215.672.256**	**6.619.299.149**	**6.736.685.035**	**90,52%**	**91,56%**	**91,89%**
12011	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	343.767.346	346.858.292	234.933.542	343.767.346	207.577.504	234.933.542	**100,00%**	**59,85%**	**100,00%**
12012	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria internazionale attiva	29.763.793	8.181.264	10.816.605	29.763.793	5.579.196	10.816.605	**100,00%**	**68,19%**	**100,00%**
	Totale mobilità	**373.531.139**	**355.039.556**	**245.750.147**	**373.531.139**	**213.156.700**	**245.750.147**	**100,00%**	**60,04%**	**100,00%**

Cap.	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	Totale complessivo	**7.240.213.168**	**7.584.488.119**	**7.577.207.293**	**6.589.203.395**	**6.832.455.849**	**6.982.435.182**	**91,01%**	**90,08%**	**92,15%**
61014	Anticipazione da parte dello stato di somme per il finanziamento della spesa sanitaria (art.11 comma 17 d.lgs. 30.12.92 n.502 e succ. modif.)	1.029.072.480	1.639.881.520	952.454.468	1.029.072.480	1.639.881.520	952.454.468	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**
	Totale complessivo incluso anticipazione	**7.240.213.168**	**7.584.488.119**	**7.577.207.293**	**7.618.275.875**	**8.472.337.369**	**7.934.889.650**	**105,22%**	**111,71%**	**104,72%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Al netto della mobilità sanitaria, il FSI si attesta a 7.207,47 milioni, continuando a rivelare un andamento in crescita nel triennio che rimane tale anche ove non si considerino componenti "straordinarie" costituite dai Fondi Covid. Queste ultime sono passate da 224, 44 milioni del 2020 a 123,98 milioni del 2021, sebbene tale ultimo valore non sia rappresentativo di tutte le risorse trasferite dallo Stato alla Regione che in ambito sanitario ammontano a 256,65 milioni[9] in forza delle ulteriori quote comprese nell'extra fondo.

In termini complessivi la lieve flessione riscontrata nel FSI (da 7.584,49 a 7,577,21 milioni) è ascrivibile alla decisa riduzione della quota relativa alla mobilità extraregionale.

La mobilità attiva registra una forte flessione rispetto al biennio precedente che si riflette sull'ammontare del saldo attivo, pari a 57,43 milioni per la mobilità interregionale e 4,11 milioni per quella internazionale.

La capacità di riscossione del FSI pari al 91,75 per cento, in leggera flessione rispetto all'esercizio precedente (quando risultava pari al 92,79 per cento), registra migliori incassi riguardo alla quota Covid (100 per cento contro il 53,02 dell'anno precedente) e alla mobilità. Tali miglioramenti insieme all'incasso integrale dell'anticipazione di liquidità[10] garantiscono la disponibilità totale (+104,72 per cento) delle somme attribuite per la garanzia dei Lea.

4.2 Le entrate del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti e dell'extra fondo

Nella tabella che segue sono esposte le entrate nel triennio del fondo sanitario vincolato (FSV) e delle risorse a vario titolo destinate agli investimenti, oltre ai saldi dell'extra fondo, partite di giro e di tutto il perimetro complessivo.

Si osserva un andamento in costante riduzione del FSV che nel triennio passa da 173,34 a 159,9 milioni; quanto alla capacità di riscossione la migliore *performance* si registra nell'esercizio 2020, rivelando un andamento altalenante.

Gli investimenti non registrano accertamenti relativamente alle risorse di cui all'art. 20 della l. n. 67/1988, se non per l'esercizio 2020, ove risultavano finalizzati all'allestimento di aree temporanee destinate all'emergenza epidemiologica; nell'esercizio in esame si attesterebbero a 126,03 milioni; tuttavia la Regione ha erroneamente incluso i capitoli 22581 e 42570 che si riferiscono a risorse finalizzate alla riduzione delle liste di attesa che comportano una ridefinizione del totale degli investimenti, per il 2021, a 115,69 milioni; anche al netto di tali correttivi si riscontra un andamento altalenante delle entrate per investimenti nel triennio considerato, con maggiore disponibilità di risorse nell'esercizio 2020. Appare in deciso miglioramento la capacità di incasso riferita agli investimenti che però è strettamente correlata all'accensione di mutui da parte della Regione; le criticità rispetto a tali operazioni sono state oggetto di approfondita analisi nel capitolo IX sull'indebitamento regionale cui si rimanda.

[9] Per le risorse Covid complessivamente attribuite al perimetro sanitario si rimanda al capitolo VII "La gestione dei Fondi Covid 19".

[10] Ex art. 11, comma 17, del d.lgs. n. 502/1992 e s.m.i..

Tab. 7 - Accertamenti e incassi del FSV, investimenti, extra fondo e saldo del perimetro sanitario nel triennio 2019/2021. (in euro)

Cap.	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	FSV									
22063	Fondo per la formazione dei medici di medicina generale (d.lgs.368/99)	3.806.599	3.979.348	4.507.287	3.045.279	3.979.348	3.605.828	80,00%	100,00%	80,00%
22067	Fondo per l'indennità di abbattimento animali affetti da malattie epizootiche (l. 2.6.88 n. 218)	-	-	400.000	-	-	400.000			100,00%
22069	Fondo sanitario nazionale. Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	88.023.802	84.577.535	65.995.102	63.312.222	84.577.535	47.340.003	71,93%	100,00%	71,73%
22072	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per compenso personale presidi tossicodipendenze	391.000	391.000	391.000	312.800	391.000	312.800	80,00%	100,00%	80,00%
22425	Rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	81.116.372	78.452.792	79.804.533	81.116.372	78.452.792	79.804.533	100,00%	100,00%	100,00%
22606	Fondi destinati al finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus dell'epatite c (hcv)	-	-	4.962.913	-	-	4.386.798			88,39%
24178	Fondi per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di ssn	-	-	3.229.434	-	-	-			0,00%
32096	Rimborsi, recuperi e nuove entrate di fondi regionali per spesa sanitaria non attribuiti ad altri capitoli di entrata	-	-	610.311	-	-	610.311			100,00%
	Totale FSV	**173.337.773**	**167.400.675**	**159.900.580**	**147.786.673**	**167.400.674**	**136.460.273**	**85,26%**	**100,00%**	**85,34%**
	Investimenti ex art. 20 l. n. 68/1988									
42573	Covid 19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	-	3.152.056	-	-	-	-		0,00%	
	Totale investimenti ex art. 20 l. n. 68/1988	**-**	**3.152.056**	**-**	**-**	**-**	**-**		0,00%	
	Altri investimenti									
22564	Fondi per la realizzazione e la gestione evolutiva dell'anagrafe nazionale vaccini - conto capitale	118.012	-	-	118.012	-	-	100,00%		
22570	Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese	-	39.350.000	4.690.000	-	-	-		0,00%	0,00%
22581	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche - entrate correnti	-	9.577.879	9.645.978	-	9.305.209	9.645.978		97,15%	100,00%
32164	Recuperi e rimborsi di fondo sanitario in conto capitale non riconducibili a specifici capitoli di bilancio	310.154	-	-	310.154	-	-	100,00%		
41081	Dl 50/2017 convertito in legge 96/2017 e dpcm del 12 aprile 2018 - trasferimento in conto capitale	-	312.000	-	-	312.000	-		100,00%	

Cap.	Descrizione	Accertamenti			Incassi di competenza			Capacità di riscossione		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
42020	Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali	59.281.881	208.046.783	-	-	-	-	0,00%	0,00%	
42543	Fsn 2011-2012-2013: entrate in c/capitale per progetti di ottimizzazione dell'assistenza sanitaria nelle isole minori e nelle zone disagiate	140.300	-	-	140.300	-	-	100,00%		
42557	Entrate statali derivanti dal fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 per il completamento del presidio ospedaliero di Prato	500.000	2.500.000	7.000.000	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
42570	Fondo per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche	4.210.526	2.361.947	690.027	4.210.526	2.332.667	690.027	100,00%	98,76%	100,00%
51029	Indebitamento per interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità	48.765.195	61.134.805	104.000.000	48.765.195	61.134.805	104.000.000	100,00%	100,00%	100,00%
	Totale investimenti	**113.326.069**	**323.283.413**	**126.026.005**	**53.544.188**	**73.084.680**	**114.336.005**	**47,25%**	**22,61%**	**90,72%**
	Totale extra fondo	**355.009.401**	**189.852.784**	**428.011.965**	**345.043.009**	**162.229.146**	**323.020.282**	**97,19%**	**85,45%**	**75,47%**
	Totale partite di giro	**1.035.773.105**	**1.697.548.517**	**1.060.822.362**	**1.035.741.881**	**1.697.527.277**	**1.060.801.064**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**
	Totale perimetro	**8.917.659.516**	**9.965.725.563**	**9.351.968.206**	**8.171.319.146**	**8.932.697.626**	**8.617.052.807**	**91,63%**	**89,63%**	**92,14%**

I capitoli evidenziati sono stati erroneamente classificati come investimenti e sono da considerare extra fondo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Se il FSI assume un andamento crescente nel triennio, il FSV appare in lieve riduzione; le risorse per investimenti raggiungono il massivo livello in corrispondenza dell'esercizio 2020, nell'ambito di queste ultime, la quota coperta dai mutui assunti dalla Regione[11] presenta un andamento in crescita progressiva. A livello complessivo le risorse del perimetro registrano un picco nel 2020, con valori nel 2021 che si pongono comunque al di sopra di quelli che precedono l'emergenza epidemiologica. La capacità di incasso di tutto il perimetro si assesta su un indice del 92,14 per cento che risulta essere il migliore del triennio considerato.

5 L'andamento delle spese relative al FSR

5.1 Le spese del Fondo sanitario indistinto

La tabella che segue rappresenta i dati sull'andamento della spesa riferita al FSI con la specifica distinzione della quota Covid, oltre alla mobilità sanitaria; quest'ultima con riferimento alla quota extraregionale, già in riduzione nel biennio precedente, subisce una decisa flessione nell'esercizio in esame. I dati sono riferiti al triennio 2019-2021 e riportano per ciascuna voce di spesa l'indice relativo alla capacità di pagamento.

La capacità di pagamento del FSI risulta in lieve calo attestandosi al 93 per cento; sono completamente liquidati nell'esercizio i fondi presenti sui capitoli 25000, 25001 e 25002 che accolgono l'87 per cento delle risorse del fondo stesso; si rileva una piena capacità di pagamento anche sui capitoli destinati alle spese di funzionamento di vari enti quali Arpat, Estar, Ars e Ispro che risultano interamente liquidati; a questi si aggiunge il capitolo 24047 "Interventi diretti della regione in sanità- trasferimenti correnti ad enti pubblici" che integra le spese di funzionamento dei predetti enti. Si osservano erogazioni totali a livello di tutti i capitoli relativi alla quota interessi e rimborso capitale del debito regionale trasferito sul Fondo sanitario: a partire dall'esercizio in esame, il Fondo è stato alleggerito dagli oneri sui derivati ormai prossimi all'estinzione mentre risulta gravato da nuovi e maggiori oneri per complessivi 10,78 milioni relativi ai mutui che nell'ultimo triennio la Regione ha formalmente assunto per finanziare gli investimenti in sanità. Vi sono poi numerosi capitoli di spesa riferibili al sistema

[11] Capitolo 51029 "Indebitamento per interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità".

informativo sanitario regionale, difficilmente differenziabili tra loro che presentano basse capacità di pagamento[12] che complicano la leggibilità del bilancio[13].

Si osservano inoltre varie voci di spesa, variamente denominate, che attengono genericamente al finanziamento dei Livelli essenziali di assistenza con scarsa capacità di pagamento: 24047 "Interventi diretti della regione in sanità- trasferimenti correnti ad enti pubblici", 24095 "Interventi diretti della regione in sanità-trasferimenti correnti ad altri soggetti", 24136"Interventi istituzionali in sanità" (con una capacità di pagamento del 4 per cento determinato da pagamenti pari a 12,06 su complessivi 329,95 milioni), 24432 "Contributi finanziari per azioni in materia socio-sanitaria. Trasferimenti correnti ad altri soggetti ", 24589 "Programmi e azioni progettuali in sanità", 26911 "Contributi finanziari per azioni in materia socio-sanitaria - trasferimenti a enti pubblici", 26911 "Contributi finanziari per azioni in materia socio-sanitaria - trasferimenti a enti pubblici".

Passando all'esame delle risorse Covid, la bassa capacità di pagamento rilevata nel 2020 quando risultava pari al 45 per cento, risulta ora ulteriormente ridotta al 2 per cento con pagamenti per soli 3 milioni su complessivi 123,98 milioni.

Si rileva inoltre una decisa riduzione del saldo attivo relativo alla mobilità extra regionale che nell'ultimo biennio da 139,28 si riduce a 57,43 milioni, registrando al contempo, un peggioramento della capacità di pagamento che si attesta al 78 per cento.

[12] Capitoli 24037 "Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale", 24038 "Sviluppo delle procedure del sistema informativo sanitario regionale", 24084 "Licenze software per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture si supporto al sistema inf.vo sanitario regionale", 24386 "Manutenzione prodotti software dei sistemi informativi direzionali. Fondo sanitario", 24398 "Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale - accesso a banche dati ", 24421 "Hardware per la gestione ed il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale", 24422 "Software per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale", 24455 "Sviluppo delle procedure del sistema informativo sanitario regionale - fondo sanitario", 24546 "Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale - manutenzione degli impianti industriali, relativamente al data center di Regione Toscana, 24562 "Manutenzione software", 24591 "Innovazione e adeguamento del sistema informativo sanitario regionale", 71186 "Manutenzione prodotti software dei sistemi informativi direzionali. Fondo sanitario", 24438 "Spese per acquisizione software di valutazione del case-mix territoriale e servizi aggiuntivi".

[13] Ai suddetti capitoli se ne aggiungono numerosi altri qualificati dalla Regione come extra fondo che afferiscono sempre a spese hardware e software.

Tab. 8 - Impegni e pagamenti del FSI nel triennio 2019/2021. (in euro)

Cap.	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
22170	Fondo sanitario - attuazione l.r. 20.3.2000 n. 31 e accordi di programma - trasferimenti correnti a imprese controllate	45.000	45.000	45.000	45.000	45.000	45.000	100%	100%	100%
22171	Interventi integrati socio-sanitari per minori e famiglie	45.000	45.000	45.000	45.000	5.000	4.852	100%	11%	11%
24017	Spese ricerca finalizzata. Contributi a università e ad altri enti di ricerca.	11.873.529	18.487.176	12.497.005	60.489	13.084.238	7.801	1%	71%	0%
24026	Funzionamento dell'agenzia regionale di sanità	3.565.000	3.565.000	3.565.000	2.673.750	3.565.000	3.565.000	75%	100%	100%
24028	Rimborso agli enti di provenienza competenze relative al personale comandato presso la direzione diritto di cittadinanza e coesione sociale	1.780.000	1.900.000	1.900.000	856.441	740.887	520.799	48%	39%	27%
24034	Organi e incarichi istituzionali in sanità	141.500	75.000	3.000	106.771	34.045	1.600	75%	45%	53%
24037	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	5.083.461	5.919.412	6.453.800	2.173.579	2.465.888	3.486.599	43%	42%	54%
24038	Sviluppo delle procedure del sistema informativo sanitario regionale	1.795.797	976.000	1.103.000	240.189	-	-	13%	0%	0%
24041	Contributi in favore dell'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran)	159.180	180.000	157.601	159.180	158.541	157.601	100%	88%	100%
24047	Interventi diretti della regione in sanità- trasferimenti correnti ad enti pubblici	149.138.025	150.000.000	180.000.000	147.143.916	149.965.978	168.365.029	99%	100%	94%
24084	Licenze software per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture si supporto al sistema inf.vo sanitario regionale	3.064.832	1.790.000	2.053.213	254.295	549.982	754.971	8%	31%	37%
24095	Interventi diretti della regione in sanità-trasferimenti correnti ad altri soggetti	1.192.628	1.046.712	1.111.400	233.000	656.712	640.100	20%	63%	58%
24098	Irap per personale comandato presso la direzione diritto di cittadinanza e coesione sociale	152.950	161.500	161.500	57.263	49.629	35.018	37%	31%	22%
24130	Spese per organizzazione di eventi ed azioni di comunicazione in ambito sanitario	7.000	50.000	-	-	46.079	-	0%	92%	
24136	Interventi istituzionali in sanità	316.961.564	330.329.928	329.916.598	4.641.487	110.606.683	12.058.133	1%	33%	4%
24143	Fondo per la promozione della cultura e della pratica delle attività motorie - spese correnti	61.000	61.000	61.000	61.000	-	45.000	100%	0%	74%
24153	Funzionamento dell'Ispro ex l.r. n. 74/2017 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale	7.641.000	7.641.000	7.641.000	7.641.000	7.641.000	7.641.000	100%	100%	100%
24165	Funzionamento dell'Estar ex l.r. n 26/2014 e altre spese degli enti del servizio sanitario regionale	56.000.000	54.000.000	55.000.000	51.588.692	48.310.000	55.000.000	92%	89%	100%
24169	Spese ricerca in materia di salute. Contributi ad enti di ricerca privati	2.513.935	2.905.960	2.263.458	715.000	1.351.160	700.000	28%	46%	31%
24188	Spese relative all'accreditamento delle strutture sanitarie	70.000	-	-	13.532	-	-	19%		
24220	Acquisto di servizi in campo sanitario	31.450	53.055	243.000	3.878	36.939	75.143	12%	70%	31%
24361	Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale degli enti del ssr	752.220	882.800	-	2.220	-	-	0%	0%	
24383	Differenziale negativo a fronte di operazioni sul profilo dei tassi di interesse sul debito riconducibile a spesa sanitaria (i.r.s.) - fondo sanitario	6.677.061	5.997.640	-	6.673.208	5.799.943	-	100%	97%	

Cap.	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
24384	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine da banche - gsa	12.773.713	15.021.170	14.393.173	12.773.663	15.021.170	14.393.173	100%	100%	100%
24385	Rimborso di prestiti obbligazionari a medio lungo termine a tasso variabile in valuta domestica - gsa	22.470.465	22.581.423	22.699.951	22.470.385	22.581.423	22.699.951	100%	100%	100%
24386	Manutenzione prodotti software dei sistemi informativi direzionali. Fondo sanitario.	175.000	175.000	122.000	46.271	-	13.448	26%	0%	11%
24387	Irap dovuta per tutti i rapporti diversi da quelli di lavoro dipendente - conto sanitario - fondo sanitario indistinto	5.000	50.000	50.000	-	9.127	6.654	0%	18%	13%
24398	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale - accesso a banche dati	123.639	116.217	121.338	89.155	87.162	63.232	72%	75%	52%
24400	Agenzie di stampa on line e accesso a pubblicazioni in ambito sanitario	73.000	73.000	23.899	67.685	33.673	11.860	93%	46%	50%
24401	D.g. Sanità welfare e coesione sociale: adesione ad organismi associativi in ambito sanitario - fondo sanitario	23.852	50.000	23.902	23.840	23.805	23.858	100%	48%	100%
24411	Spese ricerca finalizzata. Contributi a enti dell'amministrazione centrale	29.100	2.008.846	1.506.635	29.100	1.696.846	-	100%	84%	0%
24421	Hardware per la gestione ed il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	380.234	2.066.680	-	287.448	-	-	76%	0%	
24422	Software per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	-	453.840	146.000	-	-	-		0%	0%
24432	Contributi finanziari per azioni in materia socio-sanitaria. Trasferimenti correnti ad altri soggetti	792.500	294.578	556.500	94.031	219.578	199.332	12%	75%	36%
24435	Sostegno all'avanzamento tecnologico delle imprese attraverso il finanziamento di linee pilota e azioni di validazione precoce dei prodotti e di dimostrazione su larga scala	1.500.000	-	-	1.500.000	-	-	100%		
24436	Partecipazione a manifestazioni e convegni	-	3.000	3.000	-	-	-		0%	0%
24439	Assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Trasferimenti ad enti pubblici	-	3.117.100	-	-	2.493.680	-		80%	
24445	Trasferimenti ad aziende ed enti del Ssr per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza	21.812.227	-	-	-	-	-	0%		
24455	Sviluppo delle procedure del sistema informativo sanitario regionale - fondo sanitario	-	1.500.000	1.482.213	-	-	-		0%	0%
24480	Spese relative all'autorizzazione delle strutture sanitarie - fondo sanitario	150.000	-	-	6.629	-	-	4%		
24486	Spese relative all'accreditamento delle strutture sociali e socio-sanitarie	1.000	-	80.000	-	-	-	0%		0%
24491	Emergenza intraospedaliera - contributi ad amministrazioni locali	100.000	100.000	120.000	-	-	-	0%	0%	0%
24541	Quota interessi, a carico delle risorse del fondo sanitario, per l'ammontare del debito contratto dalla regione per investimenti in sanità	6.844.497	6.155.545	4.795.805	6.408.067	6.009.777	4.548.488	94%	98%	95%
24542	Interessi passivi su prestiti obbligazionari a tasso variabile a carico delle risorse del fondo sanitario	217.176	20.000	-	-	-	-	0%	0%	
24543	Interessi su anticipazione di liquidità l. 145/2018	650.000	-	-	259.536	-	-	40%		
24545	Spese per uso terapeutico di cannabis	-	397.500	198.750	-	397.500	-		100%	0%

Cap.	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
24546	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale - manutenzione degli impianti industriali, relativamente al data center di regione toscana	40.870	119.177	97.150	-	77.694	-	0%	65%	0%
24549	Azioni di comunicazione su emergenza coronavirus	-	1.000.000	-	-	775.797	-		78%	
24562	Manutenzione software	-	-	8.750	-	-	-			0%
24567	Partecipazione dell'istituto degli innocenti all'attuazione di interventi rivolti ai bambini di madri tossicodipendenti.	-	100.000	-	-	-	-		0%	
24582	Contributi finanziari per azioni in materia socio-sanitaria. Trasferimenti correnti a enti pubblici	-	542.922	386.000	-	-	-		0%	0%
24583	Contributi finanziari per azioni in materia socio-sanitaria. Trasferimenti correnti a famiglie	-	105.000	-	-	101.500	-		97%	
24586	Interessi passivi a cassa depositi e prestiti spa a carico della regione - perimetro sanitario	-	-	1.415.550	-	-	1.415.550			100%
24587	Quota capitale ammortamento mutui a carico regione contratti con cdp spa - perimetro sanitario	-	-	9.369.619	-	-	9.369.619			100%
24589	Programmi e azioni progettuali in sanità	-	-	530.000	-	-	-			0%
24591	Innovazione e adeguamento del sistema informativo sanitario regionale	-	-	500.000	-	-	-			0%
24600	Contributi di primo avvio destinati alle società della salute	-	-	100.000	-	-	-			0%
25000	Spese correnti livello di assistenza prevenzione collettiva	299.357.500	305.798.819	314.586.739	299.357.500	305.798.819	314.586.739	100%	100%	100%
25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	3.173.189.497	3.241.467.478	3.334.619.430	3.173.189.497	3.241.467.478	3.334.619.430	100%	100%	100%
25002	Spese correnti livello di assistenza ospedaliera	2.514.602.997	2.568.710.077	2.642.528.605	2.514.602.997	2.568.710.077	2.642.528.605	100%	100%	100%
25022	Finanziamento progettualità nell'ambito di competenza del settore - trasferimenti a soggetti privati	150.000	170.000	10.000	-	-	-	0%	0%	0%
26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	175.000.000	170.000.000	175.000.000	175.000.000	16.003.205	175.000.000	100%	9%	100%
26016	Contributo all'Arpat	44.575.000	44.575.000	44.575.000	44.575.000	44.575.000	44.575.000	100%	100%	100%
26017	Medicine non convenzionali	750.000	750.000	260.000	-	500.000	130.000	0%	67%	50%
26046	Interventi a favore delle farmacie particolarmente disagiate	521.000	564.500	559.180	-	-	-	0%	0%	0%
26062	Lavorazione plasma	16.000.000	20.000.000	6.887.600	13.323.380	8.213.811	6.473.655	83%	41%	94%
26095	Adeguamento e innovazione del sistema trasfusionale toscano	50.000	45.000	48.739	12.124	20.631	24.370	24%	46%	50%
26151	Azioni progettuali per l'integrazione sociosanitaria - trasferimenti ad altri soggetti.	2.608.800	3.691.963	3.710.700	1.873.200	2.638.112	3.029.892	72%	71%	82%
26253	Oneri sostenuti per azioni di comunicazione, editoria, eventi e convegni in ambito sanitario	243.279	650.000	600.000	87.554	543.829	323.085	36%	84%	54%
26911	Contributi finanziari per azioni in materia socio-sanitaria - trasferimenti a enti pubblici	-	60.000	-	-	-	-		0%	
71160	Retribuzione personale gr -sanitario - m/p 1301	48.662	48.953	58.730	46.303	48.472	55.642	95%	99%	95%
71161	Contributi personale gr - sanitario - m/p 1301	12.779	12.857	15.350	12.614	12.659	12.939	99%	98%	84%
71162	Irap personale gr- sanitario - m/p 1301	4.136	4.161	5.000	4.136	4.161	4.144	100%	100%	83%
71186	Manutenzione prodotti software dei sistemi informativi direzionali. Fondo sanitario.	39.320	50.000	34.160	33.989	33.989	-	86%	68%	0%
71873	Assegno nucleo familiare gr -sanitario- m/p 1301	-	1.000	1.500	-	-	-		0%	0%

Cap.	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
71886	Oneri trasferte personale sanitario - m/p 1301	1.000	1.500	1.000	288	47	-	29%	3%	0%
24446	Trasferimenti ad aziende ed enti del Ssr della quota premiale (art. 2, comma 67 *bis* l. 191/2009 e art. 9 comma 2 d.lgs. 149/2011)	2.477.240	6.296.971	20.584.375	-	6.296.971	20.584.375	0%	100%	100%
24438	Spese per acquisizione software di valutazione del case-mix territoriale e servizi aggiuntivi	181.005	181.005	-	-	-	-	0%	0%	
24452	Sviluppo di comunità di pratica per *retraining* in formazione - trasferimenti a enti dell'amministrazione centrale	45.000	45.000	-	-	-	-	0%	0%	
24574	Coordinamento regionale per le maxi emergenze - investimenti	-	117.200	-	-	-	-		0%	
	Totale FSI	**6.866.771.618**	**7.005.404.665**	**7.207.036.917**	**6.491.563.283**	**6.589.508.700**	**6.847.796.688**	**95%**	**94%**	**95%**
12582	Covid 19 - finanziamento riduzione liste di attesa	-	30.123.070	-	-	-	-		0%	
24557	Covid 19 - potenziamento del servizio sanitario nazionale	-	41.607.138	-	-	21.803.569	-		52%	
24558	Covid 19 - finanziamento aggiuntivo per incentivi in favore del personale dipendente del S.s.r.	-	15.760.280	2.521.645	-	15.760.280	2.521.645		100%	
24559	Covid 19 - misure straordinarie per l'assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario	-	6.304.112	-	-	-	-		0%	
24560	Covid 19 - potenziamento delle reti di assistenza territoriale	-	15.129.868	-	-	9.000.000	-		59%	
24561	Covid 19 - attività rese dalle strutture private	-	7.086.579	-	-	2.836.171	-		40%	
26912	Covid 19 - attività rese da strutture semiresidenziali	-	3.000.000	-	-	-	-		0%	
24576	Covid 19 - potenziamento assistenza territoriale	-	78.287.654	62.000.388	-	32.350.827	487.710		41%	1%
24577	Covid 19 - spese per incentivi al personale e altre assunzioni	-	27.147.178	21.861.359	-	19.535.976	-		72%	0%
24616	Covid 19 - spese per esenzione e prestazioni di monitoraggio pazienti ex covid 19 (d.l. 73/2021)	-	-	982.444	-	-	-			0%
24617	Covid 19 - potenziamento del personale per servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)	-	-	1.759.441	-	-	-			0%
24618	Covid 19 - spese per reclutamento personale prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro (d.l. 73/2021)	-	-	214.166	-	-	-			0%
24619	Covid 19 - spese per esecuzione tamponi medici medicina generale e pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	-	-	4.411.138	-	-	-			0%
24620	Covid 19 - spese per prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni (l. 178/2020)	-	-	6.299.015	-	-	-			0%
24621	Covid 19 - spese per indennità personale infermieristico studio medici di medicina generale (l. 178/2020)	-	-	1.574.754	-	-	-			0%
24622	Covid 19 - spese per indennità personale infermieristico studio pediatri di libera scelta (l. 178/2020)	-	-	629.902	-	-	-			0%
24599	Covid 19 - spese sostenute per somministrazione vaccini anti covid-19 da parte dei diversi soggetti del sistema sanitario	-	-	21.731.600	-	-	-			0%
	Totale FSI Covid	**-**	**224.445.879**	**123.985.852**	**-**	**101.286.823**	**3.009.355**		**45%**	**2%**
26015	Mobilità sanitaria extraregionale - saldo attivo	139.341.687	139.280.788	57.428.504	73.191.659	136.162.219	47.852.783	53%	98%	83%
26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo	6.930.641	2.602.068	4.106.482	-	-	-	0%	0%	0%
	Totale mobilità	**146.272.328**	**141.882.856**	**61.534.986**	**73.191.659**	**136.162.219**	**47.852.783**	**50%**	**96%**	**78%**
	Totale Fondo	**7.013.043.946**	**7.371.733.400**	**7.392.557.755**	**6.564.754.942**	**6.826.957.741**	**6.898.658.825**	**94%**	**93%**	**93%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

5.2 Le spese del Fondo sanitario vincolato, degli investimenti ed extra fondo

La tabella che segue espone i dati sull'andamento delle ulteriori voci di spesa comprese nel perimetro sanitario, ossia il Fondo sanitario vincolato (FSV), le risorse destinate agli investimenti e l'extra fondo; nell'ambito di quest'ultimo vengono esposti nel dettaglio i soli capitoli con risorse superiori a 4 milioni.

Riguardo al FSV si registra un andamento in riduzione nel triennio, con una capacità di pagamento pari al 42 per cento che si riferisce sostanzialmente alla parziale liquidazione a favore degli enti sanitari del rimborso statale per l'acquisto dei farmaci innovativi, pari a 66,3 su complessivi 79,8 milioni.

Con riguardo agli investimenti, nell'esercizio in esame, non si registrano finanziamenti statali la cui assenza determina un *trend* in forte riduzione. Prescindendo dall'ammontare delle risorse, che si riduce da 319,66 a 120,18 milioni, la capacità di pagamento rimane su livelli quasi nulli (3 per cento) e si riferisce peraltro a reiscrizioni di risorse relative all'esercizio precedente; si richiama poi una criticità rilevata nell'ambito del capitolo sul debito regionale relativa all'accensione di mutui con costi rilevanti sul FSI (cap. 24482 "Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie") per i quali non si riscontra alcuna liquidazione a favore degli enti destinatari anche a distanza di vari esercizi, comportando un vantaggio per la cassa regionale.

Tab. 9 - Impegni e pagamenti del FSV, investimenti, extra fondo nel triennio 2019/2021. (in euro)

Cap.	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	FSV									
24011	Formazione specifica in medicina generale - pagamento borse di studio	2.056.599	2.229.348	2.457.287	-	-	103.851	0%	0%	4%
24051	Programma di interventi formativi-educativi per la lotta all'aids	255.443	-	-	-	-	-	0%		
24140	I.r.a.p. per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	100.000	100.000	100.000	-	-	-	0%	0%	0%
24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	1.500.000	1.500.000	1.800.000	-	-	-	0%	0%	0%
24356	Obiettivi di carattere prioritario del Psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del Ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	88.023.802	84.577.535	65.995.102	-	70.700.000	-	0%	84%	0%
24396	Formazione specifica in medicina generale - organizzazione concorso	50.000	50.000	50.000	-	-	-	0%	0%	0%
24397	Formazione specifica in medicina generale - retribuzioni personale dipendente per organizzazione concorso	50.000	50.000	50.000	-	-	-	0%	0%	0%
24584	Inail per borse di studio in medicina generale	-	-	50.000	-	-	-			0%
26033	Fondi trasferiti dal ministero dell'economia e delle finanze per competenze personale presidi tossicodipendenze	391.000	391.000	391.000	-	-	-	0%	0%	0%
26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	81.116.372	78.452.792	79.804.533	-	-	66.305.773	0%	0%	83%
26920	Trasferimenti alle aziende sanitarie per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Ssn	-	-	3.229.434	-	-	-			0%
24141	Inail per borse di studio corso di formazione specifica in medicina generale	50.000	50.000	-	-	-	-	0%	0%	
22193	Fondi destinati al finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus dell'epatite c (hcv)	-	-	4.962.913	-	-	-			0%
	Totale FSV	**173.593.215**	**167.400.674**	**158.890.268**	**-**	**70.700.000**	**66.409.624**	**0%**	**42%**	**42%**
	INVESTIMENTI									
24564	Emergenza Covid 19 - spese per allestimento posti letto di terapia intensiva finanziate attraverso il contributo della Banca d'Italia	-	3.053.000	-	-	-	-		0%	
24155	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 244/2007 (finanziaria 2008) e successive	59.281.881	208.046.783	-	-	-	-	0%	0%	
24167	Fas 2007/2013 linea 1.1.a.2 - Pir 1.1 lo spazio regionale della ricerca e dell'innovazione - salute - spese d'investimento - del Cipe 166/2007	-	-	1.195.624	-	-	438.030			37%

Cap.	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
24481	Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 - risorse statali per interventi prioritari di edilizia sanitaria - presidio ospedaliero prato	500.000	2.500.000	7.000.000	-	-	-	0%	0%	0%
24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie	48.765.195	62.134.805	104.000.000	-	-	-	0%	0%	0%
24551	Covid 19 - spese di investimento sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	-	3.152.056	-	-	-	-		0%	
24563	Finanziamento degli investimenti per lo sviluppo infrastrutturale del paese	-	39.350.000	4.690.000	-	-	-		0%	0%
24614	Contributo straordinario al comune di bucine per interventi di manutenzione straordinaria dell'edificio sede della rsa Fabbri Bicoli	-	-	120.000	-	-	-			0%
24615	Contributo straordinario al comune di bucine per attività di vigilanza presso l'edificio sede della rsa Fabbri Bicoli	-	-	80.000	-	-	-			0%
52913	Fondi per la realizzazione e la gestione evolutiva dell'anagrafe nazionale vaccini - spesa in conto capitale	118.012	-	-	-	-	-	0%		
24060	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 296/2006 (finanziaria 2007)	1.431.490	1.101.028	1.480.046	1.431.490	1.101.028	1.480.046	100%	100%	100%
24063	Spese del programma nazionale straordinario investimenti in sanità settore materno infantile	167.184	-	262.058	167.184	-	262.058	100%		100%
24068	Spese interventi in materia di ristrutt. edilizia e di ammoder. tecnologico del patrimonio sanitario nonché per la realizzaz. di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti	48.244	326.842	487.459	48.244	326.842	487.459	100%	100%	100%
24424	Programma di realizzazione di strutture per l'attività libero professionale intramuraria d.lgs. 254/2000	601.126	-	866.385	601.126	-	866.385	100%		100%
	Totale investimenti	**110.913.131**	**319.664.513**	**120.181.571**	**2.248.044**	**1.427.870**	**3.533.977**	**2%**	**0%**	**3%**
	EXTRA FONDO									
24023	Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti	14.772.955	173.875	29.835.815	-	-	29.160.257	0%	0%	98%
24595	Covid 19 - rimborso delle spese sostenute nell'anno 2020 per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari inerenti l'emergenza, di cui al d.l. n. 41/2021 art. 24, comma 1.	-	-	86.250.000	-	-	86.250.000			100%
24548	Integrazione trasferimenti agli enti del Ssr	14.500.000	10.300.000	73.000.000	-	-	-	0%	0%	0%
24540	Reintegro del patrimonio netto delle aziende sanitarie anni dal 2001 al 2011	-	8.820.000	8.820.000	-	8.820.000	8.820.000		100%	100%
24594	Covid 19 - assegnazione straordinaria alle aziende sanitarie di fondi statali recuperati a copertura disavanzi sanitari 2020	-	-	95.847.459	-	-	-			0%
26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs. 758/94 - dgr 83/09)	4.407.6251	3.689.282	5.097.336	-	-	29.000	0%	0%	1%
26890	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Trasferimenti ad enti pubblici	3.117.100	2.230.826	4.795.340	-	-	-	0%	0%	0%

Cap.	Descrizione	Impegni			Pagamenti			Capacità di pagamento		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
23036	Fondo per la non autosufficienza- fondi statali	16.170.570	37.407.000	25.554.373	-	18.945.000	25.554.373	0%	51%	100%
26230	Sla - fondo per la non autosufficienza - interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	16.170.570	19.582.000	49.094.500	3.539.532	12.519.285	26.163.000	22%	64%	53%
24627	Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza covid 19	-	-	42.626.432	-	-	-			0%
26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	119.276.769	93.882.901	190.082.762	-	-	13.623.566	0%	0%	7%
	Totale extra fondo	**395.192.000**	**230.107.037**	**649.059.811**	**175.069.071**	**48.759.093**	**200.090.625**	**44%**	**21%**	**31%**
	Partite di giro	1.035.773.105	1.678.099.358	1.055.969.200	455.686.965	967.917.385	552.646.446	44%	58%	52%
	Totale mobilità passiva	227.258.811	213.156.700	184.215.161	227.258.811	213.156.700	184.215.161	100%	100%	100%
	Totale FSI	**7.013.043.946**	**7.371.733.400**	**7.392.557.755**	**6.564.754.942**	**6.826.957.741**	**6.898.658.825**	**94%**	**93%**	**93%**
	Totale perimetro	**8.955.774.209**	**9.980.161.682**	**9.560.873.766**	**7.425.017.833**	**8.128.918.789**	**7.905.554.658**	**83%**	**81%**	**83%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Nell'ambito delle risorse extra fondo sono stati esposti nel dettaglio i capitoli aventi una particolare rilevanza; tra questi si richiama il 24023 "Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti" che si riferisce ad una pratica già censurata dalla Sezione in considerazione del consistente immobilizzo di risorse determinato da economie da utilizzare negli esercizi successivi, in costanza di un bilancio carente di risorse. Nello specifico, le risorse accantonate nell'avanzo nel 2021 raggiungono i 29,16 milioni quasi interamente liquidati, mentre permangono residui per 15,62 milioni.

Sono invece da attribuire alla competenza dell'esercizio 2020 le risorse del cap. 24595 "Covid 19 - rimborso delle spese sostenute nell'anno 2020 per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari inerenti l'emergenza, di cui al d.l. n. 41/2021 art. 24, comma 1" pari a 86,25 milioni interamente liquidati.

Di particolare rilevanza il cap. 24548 "Integrazione trasferimenti agli enti del Ssr" finalizzato al ripiano di disavanzi emergenti al quarto trimestre rispetto al quale risultano liquidati residui per 10,3 milioni, mentre l'impegno di 73 milioni costituirà un residuo di competenza.

Il cap. 24594 "Covid 19 - assegnazione straordinaria alle aziende sanitarie di fondi statali recuperati a copertura disavanzi sanitari 2020" si riferisce a quote rientranti nell'avanzo vincolato di amministrazione non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte. Le risorse svincolate sono state utilizzate per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus Covid-19[14]. Le quote di avanzo vincolato di amministrazione individuate a seguito della suddetta ricognizione, si attestavano a complessivi 101,88 milioni; di questi 95,85 sono stati destinati alla copertura del disavanzo sanitario dell'esercizio 2020; tuttavia con d.g.r. n. 1364 del 20 dicembre 2021 è stata destinata alle aziende sanitarie una quota pari all'80 per cento della perdita conseguita da ciascuna (per complessivi 76,68 milioni) rinviando l'assegnazione del restante 20 per cento della perdita alla delibera di approvazione dei bilanci d'esercizio 2020[15].

In generale, bassi (o nulli) indici di pagamento si riscontrano a livello di ingenti risorse vincolate riferite ai proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro e ai trasferimenti ad enti pubblici relativi al fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Con riguardo al cap. 23036 "Fondo per la non autosufficienza- fondi statali", si ricorda l'utilizzo nell'esercizio 2020 a copertura delle perdite conseguite dal Ssr nel 2018.

Con riguardo al cap. 24627 "Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza covid 19" riferito a risorse statali[16], classificate dalla Regione come extra fondo, si riscontra la mancata liquidazione dell'intero importo pari a 42,63 milioni, in analogia con le risorse statali qualificate come FSI per le quali è stata registrata una capacità di pagamento complessiva del 3 per cento.

Infine, particolare rilevanza assumono le ingenti risorse provenienti dal *payback* che nel 2021 si attestano a 190,08 milioni di cui 3,06 milioni accantonati nell'avanzo. I pagamenti

[14] Ai sensi dell'art. 109 c. *1-ter* del d.l. n. 18/2020.
[15] Alla data di redazione della presente Relazione non risultano approvati i bilanci 2020 del SSR toscano.
[16] Di cui all'art. 16, c. *8-septies* del d.l. n. 146/2021.

complessivi sono pari a 13,62 milioni rivelando una capacità di pagamento del 7 per cento ed una creazione di residui per 182,92 milioni.

La complessiva capacità di pagamento delle risorse extra fondo, riferita ad un ammontare complessivo di 649,06 milioni, risulta pari al 31 per cento. Si continua a riscontrare dunque un generale ritardo nell'erogazione delle risorse; anche considerando l'influenza positiva degli indici di pagamento relativi a partite di giro e alle voci della mobilità assimilabili a queste ultime, l'indice complessivo del perimetro si attesta all'83 per cento inferiore alla capacità di incasso pari al 92,14 riscontrata sul perimetro sanitario.

6 La gestione dei residui del perimetro sanitario

6.1 I residui attivi

I residui attivi finali del perimetro sanitario, al netto delle entrate in conto terzi e partite di giro, a fine 2021 risultano pari a 2.639,35 milioni (in riduzione di 47,29 milioni rispetto al 2020 quando erano pari a 2.686,64 milioni) e corrispondono al 65,02 per cento del totale del rendiconto; di questi 734,89 derivano dalla gestione di competenza e 1.904,46 dalla gestione dei residui; quest'ultima conta riscossioni per 696,38 milioni e minori entrate per 85,8 milioni. Il totale dei residui attivi, rispetto al valore iniziale di 2.686,64 milioni rivela uno smaltimento di 47,29 milioni pari all'1,76 per cento.

La tabella di seguito riportata, elaborata sui dati di rendiconto, espone i risultati della gestione dei residui attivi dei capitoli del perimetro sanitario, superiori al milione.

Tab. 10 - Residui attivi del perimetro sanitario superiori al milione. (in euro)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Maggiori entrate	Minori entrate	Reversali incassate su residui	Residui da residui	Residui da competenza	Totale residui finali
23000	Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000	829.003.329	-	4.853.162	107.515.557	716.634.610	135.163.164	851.797.774
11029	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria.	327.490.742	-	-		327.490.742	367.160.049	694.650.790
42020	Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali	407.903.306	-	3.418.765	42.760.851	361.723.689	-	361.723.689
12009	Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	519.047.427	-	-	344.468.457	174.578.970	71.864.524	246.443.494
12011	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva	285.392.194	-	-	146.111.406	139.280.788	-	139.280.788
22576	Covid 19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020	105.434.832	-	-		105.434.832	-	105.434.832
24077	Versamenti effettuati a favore della regione dalle aziende farmaceutiche finalizzate al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica	125.956	-	-	7.673	118.284	56.797.976	56.916.259
22570	Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese	39.350.000	-	-		39.350.000	4.690.000	44.040.000
22648	Fondo per il rimborso delle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19					-	42.626.432	42.626.432
22474	Trasferimenti dallo stato per quote premiali a valere sulle risorse del Ssn (art. 2, comma 67 *bis* l. 191/2009, d.lgs. 149/2011)	6.296.971	-	-	6.296.971	-	20.584.375	20.584.375
22069	Fondo sanitario nazionale. Obiettivi di carattere prioritario del Psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del Ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	5.603.242	-	0	4.585.637	1.017.605	18.655.099	19.672.704
42557	Entrate statali derivanti dal fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 per il completamento del presidio ospedaliero di Prato	3.000.000	-	-		3.000.000	7.000.000	10.000.000
42501	Entrate statali a valere sul fondo per la realizzazione di strutture sanitarie per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari - programma pluriennale interventi sul patrimonio sanitario pubblico art. 20 l.67/88 e l.81 del 30/05/2015	9.014.333	-	-	279.206	8.735.127	-	8.735.127
42025	Fondo per la realizzazione di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (art. 71 comma 1 legge 23.12.1998 n. 448)	11.117.760	-	21.954	3.017.607	8.078.200	-	8.078.200
11030	Addizionale reg.le sull'Irpef finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	4.853.162	-	-		4.853.162	-	4.853.162
22459	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	3.157.803	-	-	2.602.360	555.443	3.154.376	3.709.819
24178	Fondi per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Ssn					-	3.229.434	3.229.434
42573	Covid 19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	3.152.056	-	-		3.152.056	-	3.152.056
12012	Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria internazionale attiva	2.602.068	-	-		2.602.068	-	2.602.068
42021	Programma di realizzazione di strutture per attività libero professionale intramuraria d.lgs 254/2000	2.199.034	-	10.828		2.188.205	-	2.188.205
11020	Irap, addizionale Irpef e iva a saldo esercizi precedenti	1.682.194	-	-		1.682.194	-	1.682.194

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da rendiconto.

I capitoli in entrata i cui incassi contribuiscono maggiormente allo smaltimento sono:

- 12009 "Compartecipazione regionale all'iva finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria" con residui iniziali per 519,05 milioni, registra riscossioni in conto residui per 344,47 milioni, e rileva, al contempo, ulteriori residui da competenza per 71,86 milioni;
- 12011 "Compartecipazione regionale all'iva per mobilità sanitaria extraregionale attiva" con residui iniziali per 285,39 milioni e riscossioni in conto residui per 146,11 milioni, senza ulteriori residui da competenza;
- 22473 "Trasferimenti dallo stato per quota di fondo sanitario nazionale" con residui iniziali di 11,93 milioni quasi completamente incassati (residui per 0,26 milioni).
- Le minori riscossioni si riscontrano sui seguenti capitoli:
- 23000 "Fondo di garanzia interregionale (a credito) di cui all'art 13 d.lgs. 56/2000" che non rileva alcun incasso da competenza (135,16 milioni) e che da residui iniziali pari a 829 milioni registra incassi per 107,51 milioni riportando un saldo complessivo di 851,8 milioni;
- 11029 "Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria" che non registra riscossioni in conto residui (327,49 milioni) e che genera residui dalla gestione per 367,13 milioni con un saldo complessivo di 694,65 milioni che si un raddoppia rispetto all'anno precedente.

Sul fronte delle entrate destinate agli investimenti il capitolo 42020 "Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali" non presenta accertamenti nell'esercizio in esame e i residui iniziali da 407,9 si riducono a 361,72 milioni; il capitolo 22570 "Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese" da residui iniziali per 39,35 rileva un incremento di 44,04 milioni per effetto delle mancate riscossioni sugli accertamenti di competenza.

In riferimento ai finanziamenti Covid, il capitolo 22576 "Covid 19 - finanziamento assistenza territoriale e ospedaliera di cui al d.l. 34/2020" registra incassi integrali sulle risorse di competenza (83,86 milioni) mentre non registra alcuna riscossione sui residui di 105,43 milioni; il residuo relativo a risorse di parte capitale sul capitolo 42573 "Covid 19 - fondi per interventi sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88" pari a 3,15 milioni non risulta incassato; nuovi residui generati dalla gestione corrente si rilevano sul capitolo 22648 "Fondo per il rimborso delle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid 19 " per 42,63 milioni[17].

Tra i restanti capitoli che presentano ingenti quote di residui risalenti ad anni pregressi e rimasti invariati anche nell'esercizio in questione, si annovera il capitolo 42025 "Fondo per la realizzazione di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (art. 71, comma 1, legge 23.12.1998 n. 448)" e il capitolo 42501 "Entrate statali a valere sul fondo per la realizzazione di strutture sanitarie per il superamento degli ospedali

[17] Relativo a risorse di cui all' art. 16, comma 8-*septies* del d.l. n. 146/2021.

psichiatrici giudiziari - programma pluriennale interventi sul patrimonio sanitario pubblico art. 20 l. n. 67/88 e l. n. 81 del 30/05/2015" per complessivi 16,81 milioni.

6.2 I residui passivi

I residui passivi finali del perimetro sanitario a fine 2021, al netto delle uscite in conto terzi e partite di giro, risultano pari a 2.101,02 milioni (70,78 per cento del totale), di cui 1.152,00 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 949,02 milioni conseguenti alla gestione dei residui che evidenzia pagamenti per 776,71 milioni ed economie per 25,47 milioni[18]. Rispetto al valore iniziale, di 1.828,21 milioni, si assiste ad un incremento di 272,81 milioni (+14,92 per cento).

La tabella che segue, elaborata sui dati ricavati dal rendiconto, espone i risultati della gestione dei residui passivi dei capitoli del perimetro sanitario, di ammontare superiore al milione.

[18] Al netto di 77 milioni derivanti dalla cancellazione del capitolo in uscita 24190 "Anticipazioni alle aziende sanitarie per realizzazione infrastrutture sanitarie", contestuale alla cancellazione del correlato capitolo in entrata 46017 "Restituzione dalle aziende sanitarie delle anticipazioni per realizzazione infrastrutture sanitarie".

Tab. 11 - Residui passivi del perimetro sanitario superiori al milione. (in euro)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Economie su residui	Liquidazioni su residui	Residui da residui	Impegni 2021	Liquid. su competenza	Residui da competenza	Totale residui
24136	Interventi istituzionali in sanità	224.746.874	2.570.169	216.759.821	5.416.884	329.916.598	12.058.133	317.858.465	323.275.349
24155	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 244/2007 (finanziaria 2008) e successive	327.215.606	2.280.000	12.984.321	311.951.285	-		-	311.951.285
24482	Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie	106.890.212	16	10.927.436	95.962.761	104.000.000		104.000.000	199.962.761
26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	92.496.714	-	86.038.789	6.457.925	187.017.198	13.621.332	173.395.866	179.853.791
24133	Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali	185.878.561	-	18.264.385	167.614.176			-	167.614.176
26014	Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività	153.996.795	-	24.627.417	129.369.379	175.000.000	175.000.000	-	129.369.379
24594	Covid 19 - assegnazione straordinaria alle aziende sanitarie di fondi statali recuperati a copertura disavanzi sanitari 2020				-	95.847.459		95.847.459	95.847.459
24356	Obiettivi di carattere prioritario del Psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del Ssn e altre risorse di fondo sanitario vincolato	24.619.648	-	13.317.449	11.302.199	65.995.102		65.995.102	77.297.301
24548	Integrazione trasferimenti agli enti del Ssr	10.300.000	-	10.300.000	-	73.000.000		73.000.000	73.000.000
24576	Covid 19 - potenziamento assistenza territoriale	45.936.827	-	45.936.827	-	62.000.388	487.710	61.512.678	61.512.678
24563	Finanziamento degli investimenti per lo sviluppo infrastrutturale del paese	39.350.000	-		39.350.000	4.690.000		4.690.000	44.040.000
24627	Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza covid 19				-	42.626.432		42.626.432	42.626.432
24060	Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l.67/88 e l. 296/2006 (finanziaria 2007)	55.917.623	-	28.231.404	27.686.219			-	27.686.219
26230	Sla - fondo per la non autosufficienza - interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	7.492.715	-	7.062.715	430.000	49.094.500	26.163.000	22.931.500	23.361.500
24577	Covid 19 - spese per incentivi al personale e altre assunzioni	7.611.202	-	7.611.202	-	21.861.359		21.861.359	21.861.359
24599	Covid 19 - spese sostenute per somministrazione vaccini anti covid-19 da parte dei diversi soggetti del sistema sanitario				-	21.731.600		21.731.600	21.731.600
26015	Mobilità sanitaria extraregionale - saldo attivo	50.416.403	-	40.597.576	9.818.827	57.428.504	47.852.783	9.575.721	19.394.548
26277	Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi	84.035.042	-	78.452.792	5.582.251	79.804.533	66.305.773	13.498.760	19.081.011
24118	Realizzazione di infrastrutture nell'ambito del sistema sanitario regionale.	16.630.115	-		16.630.115			-	16.630.115
24023	Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti	14.471.423	-		14.471.423	29.160.258	29.160.258	-	14.471.423
24017	Spese ricerca finalizzata. Contributi a università e ad altri enti di ricerca.	6.021.194	-	4.844.273	1.176.921	12.497.005	7.801	12.489.203	13.666.124
24047	Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici	2.017.587	80.053	34.022	1.903.512	180.000.000	168.365.029	11.634.971	13.538.484

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Economie su residui	Liquidazioni su residui	Residui da residui	Impegni 2021	Liquid. su competenza	Residui da competenza	Totale residui
24481	Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 - risorse statali per interventi prioritari di edilizia sanitaria - presidio ospedaliero prato	3.000.000	-		3.000.000	7.000.000		7.000.000	10.000.000
26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs 758/94 - dgr 83/09)	18.715.914	3.988.903	10.115.562	4.611.449	5.097.336	29.000	5.068.336	9.679.786
24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	10.143.860	-	2.390.795	7.753.065	1.800.000		1.800.000	9.553.065
24395	Spese per la realizzazione di strutture sanitarie per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari - programma pluriennale interventi sul patrimonio sanitario pubblico art. 20 l.67/88 e l. 81 del 30/05/2015	9.014.333	-	279.206	8.735.127			-	8.735.127
24620	Covid 19 - spese per prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni (l. 178/2020)				-	6.299.015		6.299.015	6.299.015
24560	Covid 19 - potenziamento delle reti di assistenza territoriale	6.129.868	-	129.868	6.000.000			-	6.000.000
26890	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Trasferimenti ad enti pubblici	2.230.826	-	1.784.661	446.165	4.795.340		4.795.340	5.241.505
24360	Spese di investimento in sanità per la prosecuzione del programma pluriennale ex art. 20 l. 67/1988 per l'adeguamento a norma degli impianti antincendio delle strutture sanitarie	5.709.060	-	739.772	4.969.287			-	4.969.287
22193	Fondi destinati al finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus dell'epatite c (Hcv)				-	4.962.913		4.962.913	4.962.913
25001	Spese correnti livello di assistenza territoriale	4.812.210	-		4.812.210	3.334.619.430	3.334.619.430	-	4.812.210
26893	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap): trasferimenti a soggetti pubblici	2.000.480	5.057	497.152	1.498.271	3.154.376		3.154.376	4.652.646
62724	Spese di gestione e adeguamento software	4.573.926	-		4.573.926			-	4.573.926
24619	Covid 19 - spese per esecuzione tamponi medici medicina generale e pediatri di libera scelta (l. 178/2020)				-	4.411.138		4.411.138	4.411.138
26908	Spese per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche	4.210.526	-		4.210.526			-	4.210.526
26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo	2.602.068	-	2.602.068	-	4.106.482		4.106.482	4.106.482
62725	Spese di gestione ed adeguamento hardware	3.766.047	-		3.766.047			-	3.766.047
24010	Spese per la realizzazione di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani	3.581.386	21.954		3.559.433			-	3.559.433
24361	Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale degli enti del Ssr	4.334.300	100.000	882.800	3.351.500			-	3.351.500
26920	Trasferimenti alle aziende sanitarie per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Ssn				-	3.229.434		3.229.434	3.229.434
24551	Covid 19 - spese di investimento sulle aree sanitarie temporanee - art. 20 l. 67/88	3.152.056	-		3.152.056			-	3.152.056
62777	Spese di gestione ed adeguamento hardware				-	3.105.631		3.105.631	3.105.631
26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	7.840.098	-	7.840.098	-	3.065.564	2.234	3.063.330	3.063.330
24037	Spese per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	3.488.311	146.038	3.256.634	85.639	6.453.800	3.486.599	2.967.201	3.052.840

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Economie su residui	Liquidazioni su residui	Residui da residui	Impegni 2021	Liquid. su competenza	Residui da competenza	Totale residui
23118	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità - trasferimenti ad enti pubblici.	3.833.520	-	3.833.520	-	3.263.362	295.747	2.967.615	2.967.615
62778	Spese di gestione e adeguamento software - trasferimenti a enti pubblici				-	3.808.152	1.010.917	2.797.235	2.797.235
26913	Acquisto hardware	2.332.667	-		2.332.667	453.337		453.337	2.786.004
24448	Trasferimento alle aziende ed enti del Ssr a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. n. 50/2017)	3.847.508	-	3.847.508	-	2.738.206		2.738.206	2.738.206
24011	Formazione specifica in medicina generale - pagamento borse di studio	3.526.285	-	3.269.937	256.348	2.457.287	103.851	2.353.435	2.609.783
24370	Spese di investimento in ambito sanitario e per lo sviluppo territoriale	2.509.560	-		2.509.560			-	2.509.560
22192	Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare				-	4.782.026	2.391.013	2.391.013	2.391.013
24625	Covid 19 - spese acquisizione dpi e altri dispositivi per prevenire il contagio (d.l. 137/2020)				-	2.373.954		2.373.954	2.373.954
24169	Spese ricerca in materia di salute. Contributi ad enti di ricerca privati	1.800.775	-	1.062.975	737.800	2.263.458	700.000	1.563.458	2.301.258
24455	Sviluppo delle procedure del sistema informativo sanitario regionale - fondo sanitario	1.500.000	-	772.628	727.372	1.482.213		1.482.213	2.209.586
24156	Spese per implementazione delle attività di ricerca e di didattica all'interno delle aziende ospedaliero-universitarie toscane	2.125.005	-		2.125.005			-	2.125.005
26892	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap)	4.817.082	1	2.715.844	2.101.237			-	2.101.237
24421	Hardware per la gestione ed il potenziamento delle infrastrutture di supporto al sistema informativo sanitario regionale	2.066.680	4.144	48.678	2.013.858			-	2.013.858
24028	Rimborso agli enti di provenienza competenze relative al personale comandato presso la direzione diritto di cittadinanza e coesione sociale	1.198.365	453.137	340.782	404.447	1.900.000	520.799	1.379.201	1.783.647
24617	Covid 19 - potenziamento del personale per servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)				-	1.759.441		1.759.441	1.759.441
24202	Spese di investimento in ambito socio-sanitario e territoriale	1.738.489	-		1.738.489			-	1.738.489
24084	Licenze software per la gestione e il potenziamento delle infrastrutture si supporto al sistema inf.vo sanitario regionale	1.429.621	3.070	1.089.148	337.402	2.053.213	754.971	1.298.242	1.635.645
24621	Covid 19 - spese per indennità personale infermieristico studio medici di medicina generale (l. 178/2020)				-	1.574.754		1.574.754	1.574.754
24411	Spese ricerca finalizzata. Contributi a enti dell'amministrazione centrale	312.000	0	312.000	-	1.506.635		1.506.635	1.506.635
24347	Azioni di riordino dei servizi del Ssr	1.483.620	-		1.483.620			-	1.483.620
24038	Sviluppo delle procedure del sistema informativo sanitario regionale	2.090.905	-	1.798.719	292.186	1.103.000		1.103.000	1.395.186
26176	Spese per progetti attuativi del piano sanitario nazionale relativi all'assistenza ospedaliera delle malattie rare	1.252.903	-	35.000	1.217.903			-	1.217.903

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Economie su residui	Liquidazioni su residui	Residui da residui	Impegni 2021	Liquid. su competenza	Residui da competenza	Totale residui
24420	Finanziamento acquisto polo didattico università degli studi di Siena	1.200.000	-		1.200.000			-	1.200.000
26916	Emergenza covid 19 - spese per acquisto kit diagnostici finanziate attraverso il contributo della banca d'Italia	1.188.000	-		1.188.000			-	1.188.000
24023	Spese aziende sanitarie da finanziare con economie esercizi precedenti	475.407	-		475.407	675.557		675.557	1.150.965
26151	Azioni progettuali per l'integrazione sociosanitaria - trasferimenti ad altri soggetti.	1.265.127	534	859.780	404.814	3.710.700	3.029.892	680.808	1.085.622

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto.

I capitoli di seguito descritti fanno riferimento a residui su spese non vincolate dove si riscontano importi di considerevole entità.

La presenza su questi capitoli di residui derivanti da impegni pregressi parzialmente smaltiti in corso di esercizio e, contestualmente, la produzione di nuovi residui dalla gestione di competenza conferma la persistenza della prassi contabile secondo la quale la Regione non trasferisce agli enti del SSR l'intero FSR dell'anno di competenza.

La Regione infatti va sistematicamente ad imputare i trasferimenti a favore degli enti sanitari prima ai residui corrispondenti alle quote non erogate nei precedenti esercizi, quindi alle quote a valere sul Fondo di competenza che in questo modo non risulta completamente trasferito a fine esercizio, generando a sua volta residui di competenza.

Questa prassi, come più volte segnalato dalla Sezione, non è conferme alla disciplina legislativa del perimetro sanitario del bilancio regionale che impone l'integrale impegno e il (quasi) interale trasferimento di tutte le risorse entro la fine dell'esercizio.

L'argomento, già evidenziato nelle precedenti Relazioni sulla gestione sanitaria, sarà ripreso nel prossimo paragrafo sull'analisi dei trasferimenti agli enti del SSR. Ci si limita ad evidenziare che, come dimostra l'andamento della gestione sui residui di seguito descritta, il fenomeno continua ad accentuarsi a dispetto delle richieste di questa Sezione per un suo definitivo superamento.

I capitoli che registrano maggiori residui creati dalla gestione corrente risultano essere:

- 24136 "Interventi istituzionali in sanità" che, come già segnalato nelle precedenti relazioni, registra una bassissima capacità di pagamento; i residui della gestione di competenza sono pari a 317,86 milioni su residui complessivi di 323,27;
- 26123 "Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica" con residui di competenza per 173,39 su un ammontare complessivo di 179,85 milioni;
- 26014 "Finanziamento aziende ospedaliere per funzioni di riferimento regionale, programmi di alta specialità e qualificazione dell'attività" con residui iniziali pari a 154 milioni, smaltiti per soli 24,6 milioni, mentre gli impegni di competenza sono interamente liquidati; i residui finali sono dunque pari a 129,37 milioni;
- 24548 "Integrazione trasferimenti agli enti del Ssr" recante 73 milioni di residui, tutti della gestione di competenza;
- 24047 "Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici" con residui di competenza pari a 11,63 milioni su complessivi 13,54 milioni.

Si continua ad osservare inoltre una eccessiva frammentazione del FSR in una molteplicità di capitoli che mina fortemente la chiarezza e trasparenza del bilancio, come rilevato sin dalle prime relazioni della Sezione.

Si registra una forte tendenza a trattenere anche le risorse vincolate; le dimensioni del fenomeno sono tali da rendere censurabile e dunque non giustificabile tale prassi:

- 24356 "Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del SSN e altre risorse di fondo sanitario vincolato" con residui complessivi per 77,3 milioni di cui 66 provenienti dalla competenza;
- 26230 "SLA - Fondo per la non autosufficienza - interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura" con residui da competenza di 22,93 su complessivi 23,36 milioni;
- 26277 "Riparto alle aziende sanitarie per l'acquisto dei farmaci innovativi" con residui generati dalla gestione corrente di 13,5 su complessivi 19 milioni.

Nell'ambito delle spese destinate ad investimenti si rintracciano residui passivi ancora molto elevati; tra questi, primo fra tutti il capitolo 24155 "Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l. n. 67/88 e l. n. 244/2007 (finanziaria 2008) e successive" con complessivi 311,95 milioni che non presenta peraltro impegni di competenza. Altre risorse non liquidate[19], sono quelle del capitolo 24482 "Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie" riferite all'accensione di mutui formalmente assunti dalla Regione i cui costi sono stati trasferiti sul Fondo sanitario senza che le stesse risultino erogate agli enti; il capitolo 24482 riporta residui complessivi per 199,96 milioni di cui 104 milioni derivanti dalla gestione di competenza; questi ultimi non liquidati anche perché i mutui sono stipulati solitamente a fine esercizio.

Alle suddette risorse, per entità di residui, segue il cap. 24133 "Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali" riferito a finanziamenti regionali destinati ad investimenti, parzialmente revocati a seguito della d.g.r. n. 722/2016 che ha autorizzato gli enti sanitari a contrarre mutui in sostituzione dei precedenti finanziamenti regionali: dei 185,88 milioni dei residui iniziali, sono stati liquidati nel 2021, 18,26 milioni; pertanto si rilevano residui passivi per 167,61 milioni.

Infine, con riguardo alle risorse vincolate destinate alla gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid 19 si rilevano i seguenti ingenti residui:

- Cap. 24594 "Covid 19 - assegnazione straordinaria alle aziende sanitarie di fondi statali recuperati a copertura disavanzi sanitari 2020" recante residui della gestione di competenza per 95,85 milioni; con d.g.r. n. 1364 del 20 dicembre 2021, con un ritardo prossimo ai 6 mesi rispetto alla scadenza per l'adozione dei bilanci d'esercizio, la Regione, in assenza di adozione dei bilanci della totalità degli enti sanitari[20], delibera di:

[19] Di cui si è riferito nel presente referto nell'ambito del capitolo "L'indebitamento della Regione Toscana".

[20] Alla data del 20 dicembre 2021 non erano ancora stati adottati i bilanci dell'AOU Senese (07/02/2022) e dall'Azienda USL Toscana sud est (02/03/2022). Per i dettagli sui ritardi nell'adozione ed approvazione dei bilanci sanitari si rimanda al paragrafo 1.9 "Il ciclo di programmazione del bilancio regionale e del comparto sanitario: confronto e criticità" del capitolo II "La programmazione regionale e il bilancio di previsione" del presente referto.

- *"prenotare sul capitolo n. 24594 (stanziamento avanzo), del bilancio di previsione 2021 – 2023, annualità 2021, l'importo complessivo di euro 95.847.459,00, destinato al ripiano delle perdite emergenti dai modelli CE consuntivi 2020 delle aziende e degli enti del SSR.;*
- *assegnare a ciascuna azienda ed ente del S.S.R., a titolo di acconto sul ripiano della perdita d'esercizio 2020, una quota pari all'80% della perdita emergente dal modello CE consuntivo 2020, secondo gli importi specificati nella tabella che segue, rinviando alla d.g.r. con cui saranno approvati i bilanci d'esercizio 2020 l'assegnazione del ripiano del restante 20% della perdita".*

Tuttavia a dicembre non si rileva alcuna liquidazione e, alla data di redazione della presente Relazione, non risulta ancora alcuna approvazione dei bilanci 2020, con un ritardo ormai di oltre 11 mesi rispetto alla scadenza.

Cap. 24576 "Covid 19 - potenziamento assistenza territoriale" dove risultano azzerate le risorse del 2020 per complessivi 45,94 milioni, mentre la gestione corrente genera ulteriori residui per 61,5 milioni.

Analoghe movimentazioni interessano il cap. 24577 "Covid 19 – spese per incentivi al personale e altre assunzioni" ove risultano azzerate a favore delle Aziende ospedaliere universitarie le risorse del 2020 (per 7,61 milioni) mentre 21,86 milioni sono destinati a determinare nuovi residui, tutti da competenza.

Infine si riscontrano vari capitoli relativi a risorse assegnate nell'esercizio 2021, che non vedono alcuna liquidazione in corso d'anno, destinati a costituire nuovi residui da competenza dall'ammontare complessivo di oltre 80 milioni:

- Cap. 24627 "Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza covid 19" (42,62 milioni);
- Cap. 24599 "Covid 19 - spese sostenute per somministrazione vaccini anti covid-19 da parte dei diversi soggetti del sistema sanitario" (21,73 milioni);
- Cap. 24620 "Covid 19 - spese per prestazioni aggiuntive personale sanitario per vaccinazioni (l. 178/2020)" (6,3 milioni);
- Cap. 24619 " Covid 19 - spese per esecuzione tamponi medici medicina generale e pediatri di libera scelta (l. 178/2020)" (4,41 milioni) ;
- Cap. 24625 "Covid 19 - spese acquisizione dpi e altri dispositivi per prevenire il contagio (d.l. 137/2020) " (2,37 milioni);
- Cap. 24617 "Covid 19 - potenziamento del personale per servizi territoriali e ospedalieri di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (d.l. 73/2021)" (1,76 milioni);
- Cap. 24621 "Covid 19 - spese per indennità personale infermieristico studio medici di medicina generale (l. 178/2020)" (1,57 milioni).

I capitoli richiamati non rappresentano un elenco esaustivo di tutte le risorse trattenute dalla Regione ma forniscono un quadro per la comprensione delle difficoltà finanziarie degli enti sanitari in costante crisi di liquidità nell'affrontare non solo l'emergenza epidemiologica, ma anche l'ordinaria gestione sanitaria della regione.

7 La ripartizione ed erogazione del fondo agli enti del SSR

7.1 Gli impegni di spesa e la tardiva ripartizione del FSR

Le risorse del Fondo sanitario sono destinate agli enti sanitari istituzionalmente deputati all'erogazione dei Lea. La Regione Toscana ha istituito la Gestione sanitaria accentrata (Gsa) come previsto dal d.lgs. n. 118/2011 per le regioni che intendono gestire direttamente una quota del FSR.

La Sezione, sia in sede di relazione allegata al giudizio di parificazione che in sede di controllo finanziario sui bilanci degli enti sanitari, continua a rilevare la tardiva ripartizione del FSR e la conseguente liquidazione delle risorse agli enti sanitari del SSR toscano che si protraggono oltre i termini previsti per l'adozione ed approvazione dei bilanci, nonostante le proroghe previste dalla normativa statale per il protrarsi dell'emergenza epidemiologica[21].

Pesanti ritardi si rilevano anche con riferimento ai bilanci 2021 la cui adozione è prevista entro il 31 maggio 2022 e l'approvazione della giunta entro il termine del 15 luglio 2022: al riguardo con d.g.r. n. 563 del 23 maggio 2022, successivamente modificata con d.g.r. n. 620 del 30 maggio 2022, è stata disposta l'assegnazione finale delle risorse sul bilancio 2021 che lascia prevedere nuovi ritardi nell'iter di adozione ed approvazione anche sul predetto anno di bilancio.

Oltre a ciò, continua a ripetersi la prassi già censurata dalla Sezione rispetto all'obbligo imposto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 che impone alle regioni di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente.

Rispetto all'ultima quota del FSR non ancora ripartita fra le aziende a fine esercizio a causa dei ritardi sopra evidenziati, la Regione, secondo una prassi ormai consolidata, procede all'assunzione di impegni generici senza indicazione dei beneficiari, individuati con successivi atti di ripartizione che intervengono anche a distanza di anni rispetto all'esercizio di competenza. Ciò comporta inevitabili criticità anche sulla quantificazione dei crediti vantati dagli enti sanitari.

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di trasmettere l'elenco degli impegni ex art. 20 assunti in corso di esercizio senza programmazione di spesa; dai prospetti forniti questi si attestano a 263,98 milioni; la tabella che segue mostra la ripartizione degli impegni di maggiore entità secondo il capitolo di appartenenza.

[21] Alla data di redazione del presente Referto non risulta pubblicata la delibera di approvazione dei bilanci consuntivi dell'esercizio 2020 registrando un ritardo di oltre 11 mesi.

Tab. 12 - Impegni non partitati nell'esercizio 2021. (in euro)

Cap.	Descrizione	Impegno
26123	Trasferimenti di risorse alle aziende sanitarie e ospedaliere finalizzati al ripiano dell'eccedenza della spesa farmaceutica.	87.160.702,33
24627	Covid 19 - rimborso ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza covid 19	42.626.432,00
26230	Sla - fondo per la non autosufficienza - interventi a sostegno della domiciliarità in alternativa al ricovero in struttura	22.931.500,00
24136	Interventi istituzionali in sanità	22.916.634,86
24599	Covid 19 - spese sostenute per somministrazione vaccini anti covid-19 da parte dei diversi soggetti del sistema sanitario	21.731.600,00
24356	Obiettivi di carattere prioritario del psn, assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, esclusività del rapporto del personale dirigente del SSN e altre risorse di fondo sanitario vincolato	10.584.583,24
26015	Mobilità sanitaria extraregionale - saldo attivo	9.575.721,43
22193	Fondi destinati al finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus dell'epatite c (hcv)	4.962.913,00
26164	Proventi da sanzioni per potenziamento attività di prevenzione sui luoghi di lavoro (d.lgs. 758/94 - dgr 83/09)	4.793.136,23
26900	Mobilità sanitaria internazionale - saldo attivo	4.106.482,00
26920	Trasferimenti alle aziende sanitarie per la remunerazione aggiuntiva alle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di SSN	3.229.434,00
26893	Fondo per il gioco di azzardo patologico (gap): trasferimenti a soggetti pubblici	3.154.375,85
62777	Spese di gestione ed adeguamento hardware	3.105.631,18
23118	Fondi statali per progetto in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità - trasferimenti ad enti pubblici.	2.967.614,91
24448	Trasferimento alle aziende ed enti del SSR a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno (art. 35, comma 6 d.lgs. N. 286/1998; art. 32, comma 2 d.l. n. 50/2017)	2.738.206,38
22192	Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare	2.391.013,17
24625	Covid 19 - spese acquisizione dpi e altri dispositivi per prevenire il contagio (d.l. 137/2020)	2.373.954,00
24185	Formazione specifica in medicina generale - trasferimenti alle aziende sanitarie	1.800.000,00
62778	Spese di gestione e adeguamento software - trasferimenti a enti pubblici	1.346.905,61
24596	Copertura oneri sostenuti per l'emergenza covid 19 - trasferimento a enti pubblici	933.983,71
	Vari	*8.550.971,99*
	Totale	**263.981.795,89**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Come illustrato, tra gli impegni di maggiore rilevanza, non risulta assegnato il *payback* (87,16 milioni) oltre a varie voci relative a rimborsi per l'emergenza Covid (complessivi 68,14 milioni).

La Regione, in sede di controdeduzioni, riferisce di non aver ignorato i rilievi della Sezione sugli aspetti della gestione sopra descritti e di essersi attivata, negli ultimi anni, per ridurre la quota di contributi assegnata oltre il termine dell'anno di competenza (ma entro il termine per l'adozione dei bilanci d'esercizio delle aziende sanitarie).

Fa tuttavia presente al riguardo "*che una parte delle risorse spettanti alla Regione Toscana è divenuta formalmente iscrivibile nel bilancio di previsione della Regione solo in prossimità della fine dell'esercizio in esame*", senza che sussistessero i tempi tecnici per la successiva assegnazione entro il 2021.

Viene segnalato che "*lo stesso riparto definitivo tra le regioni del fabbisogno sanitario nazionale standard per l'anno 2021 sul quale era stata raggiunta una prima intesa il 4 agosto 2021, è datato 21 ottobre 2021 (Rep. Atti n. 203/CSR), e la relativa variazione del bilancio di previsione regionale è stata adottata nelle settimane successive, quindi nel mese di novembre*".

La stessa Regione riferisce infine che il ricorso all'impegno tecnico ex art. 20 del d.lgs n. 118/2011 si è considerevolmente ridotto tanto da passare da 600-700 milioni dei precedenti esercizi ai 100 milioni del 2021.

Questa Sezione non ignora che ritardi nella ripartizione e nell'assegnazione delle quote del FSR alle aziende e agli enti del SSR possano anche essere condizionati dalla tempistica di trasferimento delle risorse da parte dello Stato, richiede tuttavia alla Regione di superare tutte le criticità e disfunzioni procedurali più volte censurate (tardiva approvazione dei bilanci, ripartizione dell'ultima quota del Fondo per livellare le perdite delle aziende, partizione degli impegni generici all'atto della liquidazione a distanza di anni dall'assunzione degli impegni stessi, etc.) che, oltre a provocare ritardi nella chiusura dei bilanci, hanno determinato e continuano a determinare il disallineamento tra la gestione di competenza e la gestione dei residui sulle operazioni che coinvolgono il FSR.

Si precisa inoltre che, dai dati comunicati dalla stessa Regione in sede istruttoria e riportati nella precedente tabella, l'ammontare degli impegni c.d. "tecnici" si attesta per l'esercizio 2021 a 263,98 milioni, rimanendo ancora considerevole.

7.2 Le erogazioni per cassa agli enti del servizio sanitario

L'adempimento previsto dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013 impone alle regioni, come è noto, di trasferire agli enti del SSR entro fine esercizio almeno il 95 per cento delle risorse incassate dallo Stato a valere sul FSI.

La Regione Toscana ha sempre dimostrato l'adempimento del predetto obbligo sul piano formale dei flussi di cassa.

I pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio tuttavia, come rilevato da questa Sezione e ammesso dalla stessa Regione, anziché essere interamente riferibili agli impegni del FS di competenza, insistono su anche su impegni residui ex art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 relativi a precedenti esercizi (erroneamente) attribuiti alla competenza in concomitanza con l'individuazione dell'effettivo beneficiario.

Questo modo di procedere determina uno scollamento tra il bilancio regionale e il bilancio degli enti del SSR con l'impossibilità di verificare direttamente il corretto impiego del FSR.

La successiva tabella, presentata al Tavolo degli adempimenti ministeriali per la verifica del rispetto delle erogazioni, ai sensi del citato articolo di legge, inviata dalla Regione a seguito istruttoria, mostra i dati relativi ai trasferimenti di cassa del finanziamento statale agli enti del SSR.

Tab. 13 - Erogazioni di cassa al SSR. (in euro)

	Esercizio corrente bilancio	Anno precedente
Risorse da Stato		
a) Risorse incassate da stato (FSN annualità bilancio)	7.519.687.172	7.496.251.789
b) Risorse incassate da stato (FSN residui anni precedenti)	66.732.192	122.871.376
Totale risorse dallo Stato	***7.586.419.364***	***7.619.123.165***
Risorse Regione o Provincia autonoma		
a) risorse proprie del bilancio impegnate per gli enti sanitari regionali (competenza)	269.112.684	
b) risorse proprie del bilancio impegnate negli esercizi precedenti per gli enti sanitari regionali e pagate nell'esercizio di riferimento		
Totale risorse dalla Regione o Provincia autonoma	***269.112.684***	
Totale risorse incassate	**7.855.532.048**	
Erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/12		
a) erogazioni di cassa (competenza)	7.050.655.996	7.496.251.789
b) erogazioni di cassa (conto residui)	554.918.856	122.871.376
Totale risorse erogate agli enti sanitari	***7.605.574.852***	***7.619.123.165***
Erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/03 dell'anno successivo		
a) erogazioni di cassa (competenza)	249.957.196	
b) erogazioni di cassa (conto residui)		
Totale erogazioni di cassa agli enti sanitari effettuate entro il 31/03 dell'anno successivo	**249.957.196**	
Totale complessivo risorse erogate agli enti sanitari	**7.855.532.048**	

Fonte: D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Secondo lo schema prodotto, le risorse di competenza incassate dallo Stato sono pari a 7.519,69 milioni e 66,73 milioni in conto residui; a queste si aggiungono risorse regionali per 269,11 milioni, per un importo complessivo di 7.855,53 milioni. Al termine dell'esercizio le erogazioni agli enti del SSR, secondo quanto dichiarato al Tavolo degli adempimenti, sono state pari a 7.050,65 milioni con riferimento alla competenza e 554,91 milioni relative ai residui, a cui si aggiungono le liquidazioni di competenza relative ai trasferimenti regionali (249,95 milioni). Tali somme sono state interamente trasferite agli enti del SSR, ma la loro composizione per anno di impegno diverge da quanto sopra rappresentato[22].

La tabella che segue mostra la ripartizione per categoria del FSR (distinto tra risorse di competenza e non) oggetto di liquidazione al 31 dicembre 2021.

Tra gli impegni relativi al FSI infatti sebbene considerati dalla Regione come tali, in considerazione della avvenuta liquidazione nell'esercizio in esame, sono presenti impegni effettivamente assunti nel biennio precedente. Nello specifico, su un ammontare complessivo (erogato a titolo di FSI) di 6.827,21 milioni, si riscontrano 2,25 milioni oggetto di impegno nel 2019 e 34,46 milioni impegnati nel 2020. Questo fenomeno, sarà riscontrabile fino a quando la Regione continuerà nella prassi di individuare i beneficiari degli impegni generici in esercizi successivi a quello cui gli stessi devono essere assunti[23].

[22] Dalla documentazione prodotta in sede istruttoria, risultano ulteriori erogazioni sulla competenza per complessivi 23,11 milioni non conteggiati tra le risorse dichiarate al Tavolo degli adempimenti.

[23] Nel 2021 è stato quantificato l'ammontare di impegni generici relativi al FSR in 263,98 milioni.

Tab. 14 - Erogazioni del FSR al 31 dicembre. (in euro)

Risorse di competenza	
FSI	6.827.212.312,81
FSI - COVID	487.710,00
Mobilità extraregionale	47.852.782,57
FSV	66.409.624,05
Risorse Covid 2020	86.250.000,00
Ripiano perdite ex l.r. n. 19/2019	8.820.000,00
Pay-back	13.623.566,28
Totale risorse di competenza	**7.050.655.995,71**
Risorse in conto residui	
FSI - Covid - pregresso	53.548.029,35
FSI, FSI-Covid, FSV	407.491.940,00
Pay-back pregresso	93.878.886,96
Totale risorse in conto residui	**554.918.856,31**
Totale liquidazioni al 31/12	**7.605.574.852,02**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Tra le risorse di competenza liquidate figurano quelle incassate dalla Regione nel 2021 pari a 86,25 milioni riferite al rimborso delle spese sostenute nell'anno 2020 per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari inerenti l'emergenza Covid.

Con riguardo al *payback*, si osservano scarse erogazioni imputate alla competenza (13,62 milioni su risorse complessive di competenza pari a 187,02) e, al contempo, erogazioni in conto residui per 93,88 milioni che oltre a non estinguere i residui pregressi (ne rimangono 6,46 milioni), ne creano ulteriori sulla competenza per 176,46 milioni.

Considerazioni analoghe riguardano i fondi Covid, FSI e FSV.

La tabella che segue espone la ripartizione delle risorse sopra descritte agli enti sanitari, mettendola a confronto con quella dell'esercizio precedente. Si osserva un incremento di erogazioni agli enti pari a 59,85 milioni che non appaiono uniformemente distribuiti, con un picco registrato a favore dell'Azienda USL Toscana nord ovest alla quale vengono erogati rispetto all'esercizio precedente maggiori risorse per oltre 149 milioni.

Tab. 15 - Liquidazioni agli enti sanitari nel biennio 2020/2021. (in euro)

Enti sanitari	Erogazioni al 31/12/2021	Erogazioni al 31/12/2020	Variazione 2021 su 2020
Azienda Ospedaliera A. Meyer	105.561.512,89	113.863.981	- 8.302.468
Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi	465.927.716,68	500.945.604	- 35.017.887
Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana	373.152.366,21	426.286.642	- 53.134.276
Azienda Ospedaliero-Universitaria Senese	210.426.615,83	232.650.885	- 22.224.269
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Centro	2.107.281.260,74	2.063.584.157	43.697.104
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Nord-Ovest	1.808.374.129,85	1.659.058.458	149.315.672
Azienda Unità Sanitaria Locale Toscana Sud-Est	1.178.376.304,26	1.198.948.930	- 20.572.626
Estar - Ente Di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale	1.157.227.445,14	1.151.894.916	5.332.529
Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica	72.743.821,52	68.664.401	4.079.421
I.S.P.R.O. - Istituto per lo studio la prevenzione e la rete oncologica	8.136.641,46	11.463.065	- 3.326.424
Totale	**7.487.207.814,58**	**7.427.361.039**	**59.846.776**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della D.G. "Sanità, welfare e coesione sociale".

Tra le criticità rilevate in sede di controllo finanziario degli enti sanitari e della Gsa, si richiamano i ritardi nell'adozione ed approvazione dei bilanci da parte della Giunta. Le tardive erogazioni del fondo sono finalizzate al riequilibrio dei risultati negativi dei singoli bilanci degli enti, come rilevato nelle pronunce di questa sezione:

"La tempistica di adozione e di approvazione del bilancio da anni continua ad essere negativamente condizionata sia dalle difficoltà organizzative interne alle aziende che portano a ritardare le operazioni di chiusura contabile, sia dalla prassi della Regione di disporre l'assegnazione della quota finale del Fondo sanitario (FSR) solo all'esito elle predette operazioni di chiusura, in modo da ripartirlo in ragione delle maggiori o minori esigenze di finanziamento di ciascuna azienda e riequilibrare così i risultati delle singole gestioni all'interno del Servizio sanitario regionale (SSR)".

Il ritardo nelle operazioni di chiusura determina il ritardo nell'assegnazione della quota finale del FSR che, a sua volta, provoca l'ulteriore ritardo nell'adozione del bilancio da parte delle aziende e, successivamente, della definitiva approvazione dello stesso da parte della Regione, in una progressione viziosa che investe l'intero SSR".

8 Riepilogo delle criticità attinenti i rapporti finanziari tra Regione e SSR. La gestione della "liquidità sanitaria"

Nei precedenti capitoli della presente Relazione sono stati oggetto di analisi diversi aspetti della gestione finanziaria della Regione che coinvolgono direttamente la parte "sanitaria" del bilancio e che evidenziano numerosi profili di criticità.

Si tratta di criticità di ordine organizzativo e gestionale che attengono soprattutto rapporti finanziari tra la Regione e il SSR che si traducono spesso in irregolarità contabili rilevabili dai documenti esaminati.

Emerge, in particolare, la difficoltà della Regione nel garantire agli enti del SSR trasferimenti di cassa sufficienti alle rispettive esigenze di spesa, pur in presenza di giacenze di considerevole importo che rimangono immobilizzate sul conto sanitario regionale.

Si richiamano sinteticamente in questa sede le analisi già effettuate, nel tentativo di fornire una rappresentazione unitaria del fenomeno, rinviando ai singoli capitoli per gli approfondimenti.

Va detto innanzitutto che, come riferito nel precedente paragrafo, permane l'impossibilità di riferire i pagamenti effettuati dalla Regione a favore degli enti del SSR al Fondo sanitario di competenza dell'esercizio.

La Regione continua da anni a provvedere alla ripartizione finale delle risorse a valere sul FSR molti mesi dopo la chiusura dell'esercizio di riferimento, procedendo ad assumere nel frattempo impegni "generici" senza l'individuazione di uno specifico beneficiario e destinati ad essere conservati nel bilancio regionale come residui impropri fino al momento del pagamento che può intervenire anche a distanza di anni e riferito al FSR di competenza di esercizi successivi.

Si viene continuamente a creare in questo modo una sovrapposizione tra la gestione di competenza e la gestione dei residui che, come più volte osservato, non consente di verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del FSR di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati e da effettuare sullo stesso.

I pagamenti agli enti del SSR, per quanto raffrontabili in termini di cassa alla quasi totalità delle entrate riscosse dallo Stato, (garantendo quindi da un punto di vista formale il rispetto dell'obbligo di integrale riversamento stabilito dall'art. 3, comma 7, del decreto-legge n. 35/2013 ricordato anche dalla Regione in sede di controdeduzioni) non risultano imputati esclusivamente agli impegni sul FSR di competenza, ma anche ad impegni riferibili ad anni pregressi (residui passivi) che la Regione intende smaltire.

Questo modo di procedere determinerà sempre il trasferimento parziale alle aziende del FSR di competenza e la produzione di nuovi residui per la parte non trasferita, in violazione dei principi che richiedono il totale impegno e la (quasi) totale erogazione dell'intero Fondo entro la chiusura dell'esercizio.

Gli effetti negativi di questa "distorsione" si sono manifestati nell'esercizio in esame rispetto alla gestione delle risorse straordinarie assegnate dallo Stato alle regioni per fronteggiare gli effetti dell'emergenza sanitaria (c.d. fondi Covid) e compresi nel FSN 2021.

Come ampiamente dimostrato nel capitolo dedicato all'argomento il mancato integrale trasferimento del FSR in conseguenza della prassi contabile sopra descritta ha comportato il mancato trasferimento dei fondi Covid destinati alle aziende sanitarie entro la fine dell'esercizio.

Rispetto ad entrate accertate e riscosse per 214 milioni, i pagamenti di competenza sugli impegni corrispondenti a favore degli enti del SSR sono stati di soli 89,2 milioni, cui sono da aggiungere 34,27 milioni di pagamenti in conto residui su fondi del 2020.

Si comprende che la natura straordinaria e la finalità di questi fondi ne avrebbero richiesto il tempestivo trasferimento agli enti sanitari, i quali si sono trovati viceversa nella necessità di anticipare con risorse proprie i costi per il contrasto alla pandemia con gravi conseguenze in termini di liquidità.

L'analisi della cassa regionale e, in particolare, della cassa sanitaria che, come è noto dispone di un conto dedicato, conferma del resto che i trasferimenti verso gli enti del SSR (distinti dalla Regione tra "mensili" a valere sul Fondo di competenza e "straordinari" a valere sui residui) per quanto aumentati nel corso degli ultimi anni non esauriscono mai la disponibilità di cassa.

La giacenza del conto di cassa sanitaria a fine esercizio 2021 è di 408,23 milioni in incremento nel corso del triennio dove comunque ha fatto registrare valori sempre superiori ai 300 milioni, peraltro nel quadro di un fondo cassa generale che al 31 dicembre 2021 supera il miliardo e 600 milioni.

La Regione, in sede di controdeduzioni, evidenzia il ruolo non trascurabile giocato sull'entità della giacenza finale delle risorse derivanti dal payback farmaceutico che, pur essendo già affluite alla cassa regionale sono state assegnate ed erogate alle aziende a distanza di mesi in attesa della soluzione del contenzioso in atto come richiesto dal Tavolo di monitoraggio.

La Sezione evidenzia tuttavia come tra le entrate che contribuiscono ad alimentare il conto sanitario, rimanendo immobilizzate per anni senza essere trasferite ai beneficiari, vi siano anche le risorse acquisite dalla Regione per finanziare gli investimenti delle aziende e degli altri enti del SSR.

Si è riscontrato, in particolare, che la Regione incassa immediatamente le entrate assicurate dai mutui stipulati allo scopo, destinati tuttavia ad essere trasferiti ai destinatari dopo anni a seguito della rendicontazione e a rimborso di somme già anticipate dagli stessi enti.

Rispetto a mutui contratti e riscossi nell'ultimo triennio per 214,90 milioni, i trasferimenti alle aziende nel medesimo periodo sono stati di 14,94 milioni.

Il sistema a rendicontazione adottato dalla Regione se da un lato permette di esercitare un controllo sulla effettiva destinazione delle risorse impiegate in particolare di quelle reperite con il ricorso all'indebitamento, dall'altro determina un rallentamento nella realizzazione degli interventi a causa del mancato trasferimento dei finanziamenti nella forma di contributi in conto capitale alle aziende che appare del tutto ingiustificato quando la Regione abbia già acquisito la disponibilità liquida con la contrazione del mutuo.

Il che è particolarmente vero quando, come nel caso della Toscana, gli enti del SSR sono caratterizzati da una persistente crisi di liquidità che li obbliga spesso a ricorrere all'anticipazione di tesoreria con il pagamento dei relativi oneri in termini di interessi passivi.

Dalla ricostruzione effettuata in attesa dell'approvazione dei bilanci 2021 5 aziende sanitarie su 7 hanno usufruito di anticipazioni di tesoreria non restituita a fine esercizio per quasi 200 milioni, a cui si aggiungono ulteriori 90 milioni di Estar.

Un ulteriore profilo di criticità esaminato nei precedenti capitoli che attiene alla gestione dell'indebitamento regionale per il finanziamento degli investimenti delle aziende sanitarie riguarda le spese sostenute per l'ammortamento.

La Regione è solita trasferire sul perimetro sanitario parte delle spese per il servizio del debito (quota capitale e quota interessi) che erano originariamente allocate nel perimetro ordinario, gravando quindi il FSR dei relativi oneri.

Questa pratica che la Sezione ha più volte censurato nel corso dei precedenti giudizi di parificazione, è stata riproposta anche nell'esercizio 2021 dove 10,78 milioni di oneri sono traslati sul perimetro sanitario che sostiene spese di ammortamento per complessivi 52,67 milioni.

La stessa possibilità di imputare costi dell'indebitamento, (quantunque assunto per sostenere spese di investimento di natura sanitaria) al Fondo sanitario regionale è stata di recente esclusa in modo assoluto da una pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti nel sollevare, con l'ordinanza n. 1/2022, una questione di legittimità costituzionale su di una legge della Regione siciliana.

La Regione, in sede di controdeduzioni, riferisce al riguardo che il *"costo del debito posto a carico del FSR coincide sostanzialmente con le quote capitale ed interessi derivanti dai mutui contratti per il finanziamento degli investimenti sanitari, tant'è che l'importo complessivo delle rate inserite nel perimetro sanitario per le annualità 2023 e 2024 dell'attuale bilancio previsione 2022-2024 si riduce rispetto al 2021 e vale rispettivamente 46,9 mln euro e 46,5 mln euro e ciò in ragione del fatto che alcuni mutui sanitari giungono a scadenza proprio nel corso del triennio considerato dal bilancio di previsione 2022-2024. Anche la previsione di spesa relativa all'annualità 2022, il cui importo (quota capitale e quota interessi) è pari a 50,8 mln euro dovrebbe essere oggetto di riduzione in sede di terza legge di variazione al bilancio previsione 2022-2024"*.

Precisa quindi che *"in ogni caso l'aver posto a carico del FSR una quota parte del costo del debito non abbia determinato pregiudizio nella prestazione dei LEA in quanto, anche per l'esercizio finanziario 2021, le risorse regionali libere di parte corrente trasferite a favore del bilancio del SSR sono di importo superiore al costo dell'indebitamento posto a carico del perimetro sanitario. Ciò esclude che vi sia stato un travaso di risorse dal bilancio sanitario al bilancio ordinario ed esclude altresì un miglioramento del risultato di amministrazione 2021 ottenuto a discapito delle politiche sanitarie"*.

La stessa Regione osserva poi che l'ordinanza delle Sezioni riunite sopra richiamata faccia esclusivo riferimento agli oneri derivanti da un'anticipazione di liquidità accordata dal Ministero dell'Economia alla Regione siciliana e che quindi la questione costituzionale non investa la legittimità di oneri per l'ammortamento di mutui contratti per sostenere spese sanitarie.

Si sostiene infatti che si tratti di un'anticipazione di liquidità analoga a quella assunta dalla Regione Toscana ai sensi del d.l. n. 35/2013 dove gli oneri di rimborso sono stati correttamente posti, viceversa, a carico del bilancio ordinario extra sanitario.

La Sezione, al riguardo, pur riconoscendo che la Regione ha correttamente imputato gli oneri derivanti dalla restituzione dell'anticipazione di liquidità ricorda tuttavia che proprio

dall'esercizio 2014, in corrispondenza con il manifestarsi di questi ultimi sulla gestione ordinaria, ha avuto inizio la traslazione dei costi del servizio del debito sul perimetro sanitario.

Nell'attesa che la Consulta si pronunci sull'argomento definendo i termini della questione questa Sezione ribadisce che la traslazione continua da un perimetro all'altro risulta contraria alle disposizioni di legge e ai principi contabili che regolano la perimetrazione la quale, a tutela del vincolo generale di destinazione della spesa sanitaria, deve essere mantenuta tendenzialmente fissa.

9 Il ripiano delle perdite del SSR

Le criticità che caratterizzano la gestione sanitaria del bilancio regionale a cominciare dalla tardiva e incompleta ripartizione delle risorse del FSR entro fine esercizio si riflettono anche sul piano dell'emersione delle perdite del SSR e delle relative procedure di ripiano.

Accade infatti che il Conto economico consolidato del SSR del IV trimestre, presentato al Tavolo per la verifica degli adempimenti nei primi mesi dell'anno successivo a quello di riferimento quando ancora devono essere completate le operazioni di chiusura contabile di tutti gli enti, rilevi delle perdite che in realtà corrispondono a mancate assegnazioni di contributi in conto esercizio trattenuti sul bilancio regionale.

Queste perdite denominate "emergenti" in quanto destinate ad essere almeno in parte "assorbite" con le successive regolazioni contabili si distinguono dalle perdite effettive che residuano dopo l'approvazione definitiva (e tardiva) dei bilanci aziendali e rispetto alle quali è richiesto il ripiano in senso proprio con risorse regionali aggiuntive per non incorrere nelle conseguenze previste dalla legge in caso di deficit eccessivo.

La copertura iniziale delle perdite emergenti è pertanto di regola affidata a risorse allocate, non su capitoli espressamente destinati a questa finalità, ma su altri capitoli di spesa (talvolta alimentati anche da economie derivanti da precedenti esercizi) che dovrebbero essere destinati più propriamente ad integrare contributi in conto esercizio a favore delle aziende.

Se con l'approvazione definitiva dei bilanci vi sia, come di regola accade, una riduzione delle perdite emergenti, le risorse in eccedenza già destinate al ripiano sono trattenute sul bilancio della Regione oppure riassegnate alle aziende a copertura dei costi di esercizio o a ripiano delle perdite emergenti dell'esercizio successivo come avvenuto nel 2021[24].

Si procede quindi alla modifica dei provvedimenti di ripiano, i cui riflessi contabili emergono, a causa delle ritardate approvazioni dal bilancio regionale dell'esercizio successivo, evidenziando ancora lo scollamento tra il bilancio della Regione e quello degli enti del SSR.

L'emergenza sanitaria determinata dalla epidemia da Covid-19 negli anni 2020 e 2021 ha comportato maggiori costi a carico dei servizi sanitari regionali solo in parte contenuti dalle risorse straordinarie trasferite dallo Stato.

[24] La d.g.r. n. 628 del 7/06/2022 procede a destinare la somma di 5,44 milioni disponibile sul cap. 24594 del bilancio di previsione 2022, derivante dalla quota dell'importo di 101,29 milioni in origine destinata alla copertura della perdita del bilancio d'esercizio consolidato 2020 del S.S.R. e che è risultato esuberante rispetto a tale scopo, alla copertura parziale della perdita emergente dal modello CE consolidato del SSR al 4° trimestre 2021.

In attesa dell'approvazione dei bilanci consolidati del 2020 e 2021 si vuole fornire una prima rappresentazione delle perdite registrate dal SSR toscano e dei provvedimenti adottati per il ripiano delle stesse.

Il CE consolidato del IV trimestre 2020, riportato anche nella Relazione del precedente giudizio di parificazione, registrava perdite "emergenti" del SSR per complessivi 183,58 milioni.

A seguito della conclusione delle operazioni di chiusura contabile dei bilanci 2020 dei singoli enti la perdita effettiva del SSR si è attestata a 91,55 milioni, imputati per oltre 75 milioni ai maggiori costi e ai minori ricavi determinati dalla pandemia.

Con la deliberazione di Giunta n. 1364 del 20 dicembre 2021 è stato disposto il ripiano della perdita del SSR (riferito peraltro al valore di 95,84 milioni riconducibile alle perdite delle sole aziende sanitarie al netto dell'utile della GSA) mediante delle quote dell'avanzo svincolate ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter, del d.l. n. 18/2020.

Questa disposizione, come già osservato nel corso della presente Relazione, ha consentito infatti alle regioni di svincolare quote di avanzo vincolato riferite a interventi già conclusi o finanziati in anni precedenti con risorse proprie da utilizzare per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del Covid-19[25]. Si tratta, peraltro, di una variazione esclusivamente qualitativa delle relative poste, ininfluente in termini di quantificazione del risultato di amministrazione. Con riferimento al 2021, sono state svincolate dalla Regione, in sede di rendiconto 2020, somme per 101,88 milioni, che l'amministrazione ha appunto deciso di ridestinare a copertura dei disavanzi sanitari generati nell'esercizio 2020[26]. Rispetto alla quota utilizzata di 95,84 milioni, la differenza di 5,44 milioni è per l'appunto confluita tra i vincoli dell'avanzo di amministrazione, per essere utilizzata, come si dirà, per il ripiano della perdita emergente dell'esercizio 2021.

Molto più consistenti sembrano essere stati gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria sul SSR toscano nel 2021.

Il CE consolidato del IV trimestre presentato al Tavolo per la verifica degli adempimenti nel mese di aprile 2022 evidenziava infatti perdite "emergenti" per 231,63 milioni. Ciò peraltro dopo che i ricavi avevano già registrato le risorse eccezionali assegnate dallo Stato proprio per i ripiani dei disavanzi dei Servizi sanitari regionali condizionati dai maggiori costi per il contrasto alla pandemia.

[25] Tale procedura è stata attivata anche in sede di rendiconto 2019, attraverso lo svincolo di somme per complessivi 21,5 milioni provenienti da fondi afferenti a programmi di Edilizia residenziale pubblica (Erp) riconvertite al finanziamento del settore relativo al Trasporto pubblico locale su ferro e su gomma, particolarmente colpito dagli effetti negativi conseguenti all'emergenza epidemiologica. Tali somme sono state poi applicate al bilancio dell'esercizio 2020.

[26] Nell'ambito dell'analisi propedeutica al giudizio di parificazione dell'esercizio 2020, la destinazione delle somme svincolate al ripiano delle perdite del servizio sanitario aveva destato da parte della Sezione qualche perplessità sotto il profilo del pieno rispetto della finalità voluta dalla legge di consentire l'utilizzo delle somme svincolate per interventi urgenti a favore del sistema economico fortemente penalizzato dagli effetti negativi dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

In particolare alla Toscana sono stati assegnati 42,62 milioni ai sensi dell'art. 8-septies del d.l. n. 146/2021 (decreto fiscale) e ulteriori 52,06 milioni ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 4/2022 e dell'art. 26 del d.l. n. 17/2022 (iscritti nella competenza 2021). Al netto dei predetti contributi speciali il disavanzo sanitario superava i 350 milioni.

Per effetto di registrazioni contabili intervenute nei bilanci aziendali, tali perdite sono state riquantificate in 215,75 milioni nel CE consolidato presentato al Tavolo nella successiva riunione del 1 giugno 2022 dove si è preso atto della delibera di Giunta n. 35 del 14 marzo 2022 con la quale 70 milioni recuperati dalla rimodulazione del Piano Sviluppo e Coesione (PSC) sono stati destinati al rimborso dei costi sostenuti dalle aziende nel 2021 per il personale impegnato nel contrasto alla pandemia. Ciò che ha comportato la rideterminazione dell'ammontare delle perdite in 145,70 milioni.

La Regione ha quindi adottato i provvedimenti di ripiano di seguito indicati che si aggiungono a quello già disposto con la deliberazione di Giunta n. 1430 del 27 dicembre 2021 di 24,80 milioni nell'ambito dell'assegnazione intermedia del FSR.

Si tratta di interventi sul bilancio regionale 2022 tutt'ora in corso che saranno oggetto di più approfondito esame nella Relazione sul rendiconto del prossimo esercizio anche in termini di legittimità e sostenibilità finanziaria.

1 Con la deliberazione di Giunta n. 628 del 7 giugno 2022 sono stati destinati al ripiano delle perdite emergenti del SSR del 2021 5,44 milioni corrispondente alla parte delle risorse svincolate dall'avanzo di amministrazione 2020 ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter, del d.l. n. 18/2020 e non impiegate per la copertura delle perdite del SSR del 2020.

2 Con la deliberazione di Giunta n. 629 del 7 giugno 2022 sono stati destinati alle tre Aziende USL, a ripiano della presunta perdita dell'esercizio 2021 in attesa dell'approvazione definitiva dei bilanci 4,15 milioni disponibili su capitolo di entrata 24185 e impegnate sul capitolo di spesa 24652 "Covid 19 – Copertura oneri sostenuti per l'emergenza sanitaria".

3 Con la deliberazione di Giunta n. 636 del 9 giugno 2022 è stato disposto di destinare ad ulteriore copertura delle perdite del SSR del 2021 la somma 118,93 milioni disponibile sul capitolo di spesa 24497 "Ripiano disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi" e precedentemente alimentato con 80 milioni prelevati dal Fondo di riserva spese impreviste a seguito della variazione di bilancio effettuata con la coeva deliberazione di Giunta n. 635.

Per effetto delle coperture accordate dai provvedimenti sopra citati ammontanti complessivamente a 153,33 milioni il Conto economico consolidato registra un utile di 7,63 milioni che consente alla Regione al momento di rispettare l'equilibrio richiesto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004.

Si deve tuttavia ricordare che questo dato rimane suscettibile di successive modifiche fino al momento dell'approvazione definitiva dei bilanci di esercizio 2021 delle singole aziende e del bilancio consolidato del SSR con la verifica a consuntivo di tutte le assegnazioni.

Non si può non censurare da questo punto di vista un sistema che, allo stato attuale con la dilatazione dei tempi di approvazione e l'esasperata contrapposizione tra perdite emergenti

e perdite effettive, non consente di misurare in tempi ragionevoli la precisa entità delle perdite subite dal proprio servizio sanitario anche agli effetti della predisposizione di validi e commisurati provvedimenti di ripiano.

Così come non si può non rilevare che le ingenti perdite dell'esercizio del 2020 e, in misura ancora superiore nel 2021, si inseriscono in una serie storica in cui il SSR ha sempre avuto la necessità di reperire risorse aggiuntive per garantire l'equilibrio del sistema e scongiurare la procedura sanzionatoria prevista dalla legge.

Nell'attesa che l'approvazione definitiva dei bilanci aziendali e dei bilanci consolidati degli ultimi 2 esercizi conclusi consenta a questa Sezione di misurare gli attuali costi di gestione del SSR, al netto delle maggiorazioni determinate dagli effetti della pandemia, e verificarne la permanente sostenibilità alla luce dell'attuale quadro finanziario si invita la Regione ad apprestare tutte le misure necessarie per riportare il SSR a quella condizione di equilibrio economico che è garanzia per la prestazione dei LEA.

10 Considerazioni conclusive

L'analisi sopra esposta evidenzia innanzitutto che, mentre le entrate assicurate dal Fondo sanitario indistinto, pur scontando la riduzione del saldo di mobilità attiva, si sono mantenute sugli stessi livelli di quelle del precedente esercizio, sono invece considerevolmente aumentate le spese sanitarie che hanno trovano copertura in entrate del perimetro ordinario il quale si è fatto carico soprattutto delle ingenti perdite registrate dal SSR nel 2020 e in parte anche del 2021.

L'apporto del bilancio ordinario alle maggiori esigenze di spesa del bilancio sanitario, che nell'esercizio in esame si attesta attorno ai 175 milioni, è destinato probabilmente ad aumentare nel 2022 dove sono già stati ceduti più di 150 milioni solo per il ripiano delle perdite emergenti del SSR del 2021.

Quella descritta appare sicuramente una situazione condizionata dall'emergenza che ha investito tutto il Sistema sanitario italiano, ma che sembra aver avuto effetti molto più consistenti sul SSR toscano caratterizzato da una gestione che già presentava evidenti difficoltà a garantire l'equilibrio economico.

Nell'attesa che l'approvazione dei bilanci delle aziende e del bilancio consolidato sanitario degli esercizi 2020 e 2021 consenta di effettuare una analisi accurata delle perdite e degli squilibri eccezionali o strutturali che le hanno determinate, la Sezione non può fare a meno di rilevare che la gestione del SSR abbia risentito e continui a risentire delle criticità della gestione del perimetro sanitario del bilancio regionale descritte nella presente Relazione e riassunte nella tabella finale e che possono riferirsi alle procedure di seguito elencate:

- le procedure di ripartizione e di assegnazione delle quote del FSR alle aziende connotate da reiterati ritardi che determinano la commistione tra la gestione di competenza e la gestione dei residui con l'impossibilità di verificare il corretto impiego dello stesso FSR;
- le procedure di erogazione che, scontando il difetto delle procedure di ripartizione sopra riferito, non consentono il trasferimento alle aziende sanitarie dell'intero FSR di

competenza entro la chiusura dell'esercizio e comunque, non riescono ad assicurare alle stesse aziende risorse sufficienti a superare la crisi di liquidità che le contraddistingue, nonostante la permanente disponibilità nella cassa sanitaria regionale;

- le procedure di finanziamento degli investimenti sanitari mediante l'assunzione di mutui che sono immediatamente riscossi dalla Regione ma trattenuti in cassa per anni in attesa della rendicontazione dei lavori da parte delle aziende che nel frattempo anticipano le spese con conseguenti aggravi di cassa;
- le procedure di ripiano delle perdite del SSR che, sempre a causa della tardiva approvazione dei bilanci, non consentono di quantificare l'entità dei disavanzi entro la chiusura dell'esercizio o comunque in termini congrui per adottare provvedimenti definitivi di copertura.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate si invita la Regione ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate e sintetizzate nella seguente tabella e, in particolare a:

- fornire, secondo le intenzioni già manifestate in sede di controdeduzioni, una classificazione dei capitoli compresi nel *Prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario* sulla base delle voci previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 in modo da dare immediata evidenza al pieno e corretto impiego delle risorse pubbliche poste a garanzia dei LEA;
- ridurre la formazione di nuovi capitoli sul perimetro sanitario aventi simile denominazione ed identica destinazione;
- adottare misure di programmazione delle spese sanitarie che consentano di evitare, o almeno di contenere al massimo, la formazione di economie con conseguente liberazione di risorse del FSR da vincolare nell'avanzo sanitario;
- provvedere alla tempestiva ripartizione delle quota finale del FSR entro fine esercizio o comunque in tempi congrui con i termini di adozione dei bilanci aziendali, evitando al contempo l'assunzione di impegni generici;
- superare l'attuale sistema di ripartizione ed erogazione del FSR che non consente di imputare completamente i pagamenti effettuati in corso di esercizio a favore degli enti del SSR al Fondo di competenza, impedendo la verifica del suo corretto e completo impiego;
- rivedere, sulla base di una attenta ricognizione dei rispettivi fabbisogni finanziari, l'attuale sistema di erogazioni alle aziende e agli altri enti a valere sul FSR o su risorse proprie regionali, in modo da evitare che anticipazioni per gli investimenti finanziati, in attesa del rimborso a rendicontazione, comportino squilibri di cassa;
- modulare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti in base alla pianificazione delle aziende e ad un attendibile cronoprogramma dei lavori che eviti l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale;

- dismettere la pratica di caricare ulteriori oneri derivanti dall'indebitamento sul perimetro sanitario, valutando l'opportunità di ritrasferire quelli attuali sul perimetro ordinario in attesa della pronuncia della Corte costituzionale;
- verificare la permanente sostenibilità del SSR alla luce dell'attuale quadro finanziario E apprestare tutte le misure necessarie per riportare lo stesso nella condizione di equilibrio economico che è garanzia per la prestazione dei LEA.

GESTIONE SANITARIA – ESERCIZIO 2021				
Criticità rilevate	**Rif. nel capitolo**	**Presente anche in precedenti gestioni finanziarie**	**Descrizione**	**Effetti**
Mancata classificazione delle entrate e delle spese del perimetro sanitario allegato al rendiconto secondo lo schema dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.	Par. 2	X	Il prospetto allegato al rendiconto presenta un elenco di singoli capitoli di entrata e di spesa compresi nel perimetro sanitario del bilancio regionale senza fornirne la classificazione prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. Il che non consente di distinguere all'interno dello stesso perimetro le entrate e le spese destinate, in particolare, alla prestazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) con l'impiego delle risorse del Fondo sanitario nazionale (FSN), da ulteriori entrate e spese sempre di natura sanitaria ma destinate ad altre finalità e che non possono, tuttavia, usufruire della stessa fonte di finanziamento.	Impossibilità di determinare dai documenti contabili le poste contabile che, all'interno del perimetro, sono destinate alla prestazione dei LEA e sono finanziate dal FSR.
Frammentazione dei capitoli di spesa del perimetro sanitario.	Par. 2	X	Nel perimetro sanitario si riscontrano numerosi capitoli di entrata e di spesa (spesso istituiti in sede di variazione) aventi simile denominazione e identica destinazione.	Difficoltà nel ricostruire la corrispondenza tra capitoli di entrata e capitoli di spesa ai fini della verifica del rispetto del vincolo di destinazione delle risorse sanitarie.
Applicazione al bilancio di previsione di avanzo derivante da economie sanitarie.	Par. 2	X	Ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 non dovrebbero generarsi quote di avanzo del fondo sanitario, in quanto lo stesso deve essere integralmente impegnato nell'anno di competenza. Tale anomalia è frutto della prassi del cd "impegno tecnico" che la Regione adotta per la quota del fondo non ripartita ed assegnata agli enti sanitari.	Produce svantaggi in termini di efficienza del bilancio regionale, tenuto conto che le risorse derivanti dalle economie di spesa vengono impiegate solo due anni dopo l'effettivo esercizio in cui si sono generate nonché distorsioni in tema di ritardi nella ripartizione e nel trasferimento delle quote di Fondo sanitario alle aziende del comparto.
Tardiva ripartizione della quota finale del FSR.	Par 7	X	Le risorse corrispondenti alla quota finale del FSR sono ripartite tra gli enti del SSR con molti mesi di ritardo rispetto alla chiusura dell'esercizio.	Disallineamento tra il bilancio regionale i bilanci degli enti del SSR
Assunzione di impegni generici ex art. 20 d.lgs. n. 118/2011 senza individuazione del beneficiario.	7 e 8	X	La Regione continua da anni a provvedere alla ripartizione finale delle risorse a valere sul FSR molti mesi dopo la chiusura dell'esercizio di riferimento, procedendo ad assumere nel frattempo impegni "generici" senza l'individuazione di uno specifico beneficiario e destinati ad essere conservati nel bilancio regionale come residui impropri fino al momento del pagamento che può intervenire anche a distanza di anni e riferito al FSR di competenza di esercizi successivi.	Sovrapposizione tra la gestione di competenza e la gestione dei residui che, come più volte osservato, non consente di verificare dal bilancio regionale l'effettiva destinazione del FSR di ciascun esercizio e la misura dei pagamenti effettuati e da effettuare sullo stesso.

GESTIONE SANITARIA – ESERCIZIO 2021				
Criticità rilevate	**Rif. nel capitolo**	**Presente anche in precedenti gestioni finanziarie**	**Descrizione**	**Effetti**
Commistione tra pagamenti in conto competenza e in conto residui agli effetti del rispetto dell'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013.	Par. 7 e 8	X	I pagamenti agli enti del SSR, per quanto raffrontabili in termini di cassa alla quasi totalità delle entrate riscosse dallo Stato, (garantendo quindi da un punto di vista formale il rispetto dell'obbligo di integrale riversamento stabilito dall'art. 3, comma 7, del decreto-legge n. 35/2013) non risultano imputati esclusivamente agli impegni sul FSR di competenza, ma anche ad impegni riferibili ad anni pregressi (residui passivi) che la Regione intende smaltire.	Trasferimento parziale alle aziende del FSR di competenza e la produzione di nuovi residui per la parte non trasferita, in violazione dei principi che richiedono il totale impegno e la (quasi) totale erogazione dell'intero Fondo entro la chiusura dell'esercizio. Effetto nel 2021 anche su Fondi Covid compresi nel FSI che non risultano erogati a fine esercizio.
Significativa giacenza della cassa sanitaria a fine esercizio.	Par. 8	X	La giacenza del conto di cassa sanitaria a fine esercizio 2021 è di 408,23 milioni in incremento nel corso del triennio dove, comunque, ha fatto registrare valori sempre superiori ai 300 milioni, peraltro nel quadro di un fondo cassa generale che al 31 dicembre 2021 supera il miliardo e 600 milioni. La giacenza di cassa degli enti del SSR destinatari delle risorse regionali è limitata in conseguenza di diffusa crisi di liquidità.	Immobilizzazioni di risorse nella cassa sanitaria regionale che non vengono tempestivamente trasferite agli enti del SSR in crisi di liquidità costretti a ricorrere all'anticipazione di tesoreria.
Mancato trasferimento agli enti del comparto sanitario dei mutui attivati dalla Regione per il finanziamento degli investimenti sanitari.	Par. 8	X	L'accertamento dei i mutui sanitari interamente riscossi a fine esercizio non risulta correlato in spesa alla distribuzione dei finanziamenti agli enti del Ssr. La modalità di erogazione a rendicontazione dei finanziamenti per investimenti sanitari decisa dalla Regione con d.g.r. n. 526/2014 determina il differimento intercorrente tra l'acquisizione delle risorse ed il loro trasferimento, che tuttavia dipende dall'effettivo impiego da parte degli enti del Ssr delle risorse e dalla velocità di realizzazione degli investimenti.	- Immobilizzazione degli investimenti finanziati da debito; - Incremento della cassa regionale; - pagamento degli oneri del debito trasferiti interamente sul fondo sanitario (10,78 mln) in assenza di attivazione degli investimenti per i quali il prestito stesso è stato contratto; - incremento dei residui passivi; - possibili ripercussioni sui bilanci d'esercizio degli enti del Ssr a causa dell'incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa per carenza di liquidità.
Possibile illegittimità della inclusione delle spese di ammortamento dei mutui nel perimetro sanitario (questione di legittimità costituzionale, Sezioni riunite, ordinanza n. 1/2022).	Par. 8	X	Le spese di ammortamento dei mutui, quantunque contratti per il finanziamento di spese sanitarie, non sono spese "finali" e non possono essere comprese nel perimetro sanitario ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 per essere finanziate con il FSR.	- Sottrazione di risorse sanitarie destinate a garantire i Lea; - Alterazione del Risultato di amministrazione.

GESTIONE SANITARIA – ESERCIZIO 2021				
Criticità rilevate	**Rif. nel capitolo**	**Presente anche in precedenti gestioni finanziarie**	**Descrizione**	**Effetti**
Traslazione del costo del debito dal perimetro ordinario al sanitario – eccessiva mobilità dei perimetri.	Par. 8	X	Trasferimento degli oneri del servizio del debito dal perimetro ordinario al perimetro sanitario per 10,78 milioni (con contestuale trasferimento degli oneri da derivati dal perimetro sanitario a quello ordinario).	- possibile elusione dei limiti di indebitamento posto dall'art. 2 c. 2 sexies del d.lgs. n. 502/1992; - nuovo aumento degli oneri a carico del FSR (52,67 milioni).
Reiterate perdite del SSR	Par. 9	X	Il SSR nel 2020 e soprattutto nel 2021, in base ai dati al momento disponibili, ha registrato ingenti perdite che hanno richiesto l'attivazione di strumenti straordinari di ripiano. Il SSR anche nei precedenti esercizi ante Covid aveva comunque sempre fatto registrare disavanzi ripianati successivamente con risorse aggiuntive.	Difficoltà della Regione a garantire l'equilibrio del SSR.

CAPITOLO XI
IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN SANITÀ

Sommario: 1. Premessa. - 2. I finanziamenti provenienti dal programma statale di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988. - 3. I finanziamenti regionali. - 4. Il sistema di finanziamento degli investimenti. Criticità. - 5. Considerazioni conclusive.

1 Premessa

Quello di favorire gli investimenti nel settore della sanità pubblica in accordo con i programmi pluriennali delle aziende e degli enti del SSR costituisce da sempre uno dei principali obiettivi delle politiche di bilancio della Regione, la quale nel corso degli anni ha fatto ricorso a diversi strumenti per reperire e gestire le risorse da destinare allo scopo.

La principale fonte di finanziamento degli investimenti sanitari a livello statale è ancor oggi costituita dal programma straordinario di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988 n. 67 avente ad oggetto interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico da realizzare nel medio lungo periodo.

Articolato in più fasi, a livello operativo, il programma prevede che le risorse finanziarie ripartite dal Cipe siano messe a disposizione dei soggetti beneficiari attraverso la sottoscrizione di accordi di programma ai sensi dell'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 502/1992[27] e di accordi di programma quadro ai sensi dell'art. 2 della legge n. 662/1996.

Le vicende di questo programma, che a causa del ridimensionamento delle disponibilità finanziarie e della complessità delle procedure non è sempre riuscito ad assicurare le risorse necessarie alle esigenze di conservazione e innovazione del patrimonio sanitario in tempi congrui, hanno indotto la Regione, come più volte dichiarato da quest'ultima, ad attivare, in

[27] Art. 5-*bis* Ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico - 1. Nell'ambito dei programmi regionali per la realizzazione degli interventi previsti dall'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, il Ministero della sanità può stipulare, di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e nei limiti delle disponibilità finanziarie, iscritte nel bilancio dello Stato e nei bilanci regionali, accordi di programma con le regioni e con altri soggetti pubblici interessati aventi ad oggetto la relativa copertura finanziaria nell'arco pluriennale degli interventi, l'accelerazione delle procedure e la realizzazione di opere, con particolare riguardo alla qualificazione e messa a norma delle strutture sanitarie.

2. Gli accordi di programma previsti dal comma 1 disciplinano altresì le funzioni di monitoraggio e di vigilanza demandate al Ministero della sanità, i rapporti finanziari fra i soggetti partecipanti all'accordo, le modalità di erogazione dei finanziamenti statali, le modalità di partecipazione finanziaria delle regioni e degli altri soggetti pubblici interessati, nonché gli eventuali apporti degli enti pubblici preposti all'attuazione.

3. In caso di mancata attivazione del programma oggetto dell'accordo entro i termini previsti dal medesimo programma, la copertura finanziaria assicurata dal Ministero della sanità viene riprogrammata e riassegnata, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, in favore di altre regioni o enti pubblici interessati al programma di investimenti, tenuto conto della capacità di spesa e di immediato utilizzo delle risorse da parte dei medesimi.

concorrenza o in sostituzione di quello statale, altre linee di finanziamento degli investimenti in sanità.

Nonostante il concorso di diverse fonti di finanziamento, il programma regionale degli investimenti in sanità continua a presentare notevoli profili di criticità che saranno evidenziati nel corso della trattazione.

2 I finanziamenti provenienti dal programma statale di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988

Dal 2008 al 2016 il programma statale, a seguito della sottoscrizione di diversi accordi quadro[28], ha riconosciuto alla Regione finanziamenti per complessivi 877,51 milioni[29].

Solo a partire dal 2019, a seguito di quanto disposto dall'art. 1, comma 555, della legge n. 145/2018, il programma di finanziamenti statali è stato riavviato e, sulla base della deliberazione Cipe n. 51/2019, alla Toscana sono stati destinati 269,49 milioni.

L'elenco degli investimenti deliberato e più volte modificato dalla Giunta regionale nel corso del 2020 e del 2021 prevede un finanziamento totale (comprensivo della quota statale, di quote aggiuntive derivanti da precedenti accordi e della compartecipazione aziendale) per un importo complessivo di 333,51 milioni da destinare a due distinti accordi di programma rispettivamente di 279,81 milioni[30] e di 53,70 milioni[31].

Il primo accordo di programma è stato sottoscritto 14 giugno 2022 a distanza di ben due anni dalla delibera Cipe, ma già nel 2020 sulla base della citata delibera è stata accertata e impegnata sul correlato capitolo di spesa[32] la quota di finanziamento statale di 205,76 milioni.

Anche per effetto di questa operazione si registra un ulteriore incremento dei residui attivi e passivi iscritti al capitolo 42020 in entrata e al capitolo 24155 in spesa del bilancio regionale, che accolgono i finanziamenti ai sensi del citato art. 20 della legge n. 67/1988 e che al 31 dicembre 2021 ammontano rispettivamente a 361,72 milioni e 311,95 milioni.

Nella parte attiva si riscontrano residui risalenti al 2000 (1,67 milioni), al 2001 (8,56 milioni), al 2010 (31,49 milioni) e al 2014 (53,56 milioni); nella parte passiva si rilevano residui risalenti al 2014 (48,59 milioni).

Ciò costituisce senza dubbio un indice di inefficienze e ritardi nella realizzazione degli investimenti come si dirà meglio di seguito.

---

[28] I Accordo quadro sottoscritto in data 03/03/1999 con finanziamento a carico dello Stato di euro 348.352.244,26, II Accordo sottoscritto in data 27/05/2004 con finanziamento a carico dello Stato di euro 156.031.882,00, III Accordo integrativo sottoscritto in data 16/04/2009, con finanziamento a carico dello Stato pari ad euro 171.134.895,04, IV Accordo integrativo sottoscritto in data 08/03/2013, con finanziamento a carico dello Stato di euro 129.264.012,60, V Accordo integrativo sottoscritto in data 02/11/2016, con finanziamento a carico dello Stato di euro 74.301.361,58.

[29] L'ultimo accordo di programma "integrativo" sottoscritto di cui alla determinazione Cipe del 18/12/2008 risale al 2 novembre 2016 sulla base dell'elenco degli interventi approvati con d.g.r. n. 1344 del 29/12/2015. Ad oggi i finanziamenti erogati ammontano a 14 milioni.

[30] Di cui 205,76 milioni assegnati con delibera Cipe, 12,70 la quota riassegnata e 61,34 milioni di cofinanziamento, di cui 21,23 milioni relativi ad altri finanziamenti statali.

[31] Di cui 51,07 assegnati con delibera Cipe e 2,68 milioni relativi alla quota di cofinanziamento.

[32] Cap. 42020/E correlato al cap. 24155/U in spesa.

3 I finanziamenti regionali

L'andamento altalenante delle risorse riconosciute dal programma statale ha indotto la Regione a reperire ulteriori fonti di finanziamento per garantire la continuità degli investimenti sanitari.

In un primo periodo, che va all'incirca dal 2011 al 2014, tali finanziamenti sono stati assicurati prevalentemente per mezzo di specifici contributi in conto capitale assegnati agli enti del SSR con leggi regionali, la cui copertura era disposta con il sistema del debito autorizzato e non contratto e, in misura minore, da risorse reperite dagli stessi enti mediante indebitamento assunto in proprio[33] e mediante alienazione del patrimonio disponibile[34].

A partire dal 2015, le regole più stringenti sul pareggio di bilancio[35] e le nuove regole sull'armonizzazione contabile, in particolare il divieto di finanziare le spese di investimento mediante il debito autorizzato e non contratto[36], unitamente ai nuovi criteri di contabilizzazione dei contributi in conto d'esercizio destinati agli investimenti[37], hanno determinato una variazione significativa delle politiche regionali sugli investimenti sanitari.

Con la deliberazione di Giunta n. 722/2016 è stata disposta la revoca di tutti i contributi in conto capitale assegnati in precedenza e non ancora utilizzati e, contestualmente, gli enti sanitari sono stati autorizzati a contrarre nuovi mutui per finanziare gli investimenti[38].

Si deve notare, peraltro, che anche rispetto ai contributi non revocati si registra ancora alla chiusura dell'esercizio 2021 la presenza sul capitolo di spesa 24133 "*Interventi straordinari sul patrimonio strutturale e strumentale della sanità a favore di enti delle amministrazioni locali*" un ingente ammontare di residui passivi, pari a 167,61 milioni, corrispondenti ad impegni ancora da erogare agli enti sanitari per gli anni che vanno dal 2008 al 2017.

Oltre ad autorizzare enti sanitari ad assumere direttamente mutui, a decorrere dal 2019 la stessa Regione, con l'art. 14 della l.r. n. 19/2019, ha provveduto nuovamente a riconoscere a favore degli stessi enti contributi in conto capitale finanziati con la stipulazione di mutui effettivamente contratti e incassati entro fine esercizio.

---

[33] Con d.g.r. n. 835/2009 la Regione ha autorizzato gli enti del SSR a contrarre mutui per un importo complessivo di 492,75 milioni. Le autorizzazioni sono state successivamente rimodulate da diverse delibere regionali.

[34] Art. 9, l. n. 243/ 2012.

[35] L. n. 243/2012.

[36] Il divieto posto dall'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 di copertura delle spese d'investimento mediante l'utilizzo dei mutui a pareggio è stato successivamente modificato dall'art. 1, comma 937, l. 30 dicembre 2018, n. 145, a decorrere dal 1° gennaio 2019.

[37] L'art. 29, lett. b) del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce, a partire dall'esercizio 2016, che i cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio, indipendentemente dal loro valore, devono essere interamente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione; pertanto, il costo dell'investimento ricade interamente sull'esercizio con evidenti ripercussioni sul risultato di amministrazione dell'esercizio.

[38] Complessivamente la delibera revoca contributi per 220,00 milioni, conferma le autorizzazioni alla stipula di mutui in precedenza deliberate per 167,00 milioni, e autorizza nuovi mutui per 387,00 milioni. Il provvedimento stabilisce altresì che i maggiori costi gravanti sui bilanci delle aziende sanitarie a seguito dell'operazione siano finanziati dalla Regione attraverso contributi in conto d'esercizio a valere sul Fondo sanitario indistinto del bilancio regionale (cap. 24047) per la copertura degli oneri finanziari dei mutui e una quota forfettaria degli ammortamenti.

La disposizione di legge, più volte modificata[39], ha previsto inizialmente un finanziamento di 50 milioni annui per triennio 2019-2021 successivamente rideterminato per il periodo 2019–2022 in complessivi 276,13 milioni[40]. I mutui effettivamente contratti nel triennio 2019-2021 per finanziare tali investimenti ammontano complessivamente a 214,90 milioni[41] correlati ai corrispondenti impegni disposti sul capitolo 24482 "*Misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie*" che al 31 dicembre 2021 presenta residui passivi per 199,96 milioni.

Anche per questa linea di finanziamento i contributi erogati dalla Regione per gli interventi programmati nel settore sanitario rappresentano poco più del 6 per cento del debito contratto nel triennio, una percentuale irrisoria che rende palese lo scollamento tra la linea di finanziamento e l'effettivo utilizzo delle risorse.

4 Il sistema di finanziamento degli investimenti. Criticità

Nel complicato percorso che dalla programmazione delle risorse porta alla realizzazione degli interventi in edilizia sanitaria e ammodernamento strumentale, le Regioni rivestono un ruolo strategico, in quanto direttamente in contatto con il contesto di riferimento. Tale ruolo dovrebbe consentire di attuare una pianificazione strategica degli interventi da realizzare al fine di garantire uno sviluppo equilibrato su tutto il territorio regionale ed inoltre di individuare le principali priorità attraverso una selezione attenta degli interventi da ricomprendere negli accordi di programma, sulla base delle esigenze formulate nei piani triennali degli enti del SSR.

L'attuazione degli interventi programmati, tuttavia, è risultata e risulta tutt'ora caratterizzata da una serie di criticità che continuano a pregiudicare l'efficiente e tempestivo impiego delle risorse pubbliche per gli investimenti nel settore della sanità con evidenti riflessi negativi sulla gestione finanziaria e contabile della Regione e dell'intero SSR.

Si devono rilevare in primo luogo i limiti del programma di finanziamenti statali di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 il quale, oltre a non avere garantito nel corso degli anni dei flussi regolari[42], rimane sottoposto ad una complessa procedura[43] che non consente un agevole

[39] Dall'art. 1, comma 1, l.r. 5 maggio 2020, n. 28; dall'art. 5, comma 1, l.r. 27 novembre 2020, n. 93; dall'art. 24, comma 1, l.r. 29 dicembre 2020, n. 98 e dall'art. 7, comma 1, lettere a) c), l.r. 29 novembre 2021, n. 44.

[40] Ripartiti in 50,00 milioni per il 2019, 62,13 milioni per il 2020, 104,00 milioni per il 2021 e 60,00 milioni per il 2022.

[41] 48,76 milioni nel 2019, 62,13 milioni nel 2020, 104,00 milioni nel 2021.

[42] Come avvenuto in seguito all'accordo di programma sottoscritto l'8/03/2013 di 203,56 milioni, successivamente ridotto a 129,26 milioni con nota del Ministero della salute del 21 gennaio 2013 e reso nuovamente disponibile nel 2015 per la parte residuale (74,30 milioni) da un nuovo accordo di programma siglato con il Ministero della salute il 2 novembre 2016.

[43] A seguito dell'emanazione della delibera Cipe di riparto del finanziamento statale a valere sull'art. 20 l. n. 67/88, la Regione sentiti gli enti del SSR, approva con delibera di Giunta l'elenco degli interventi da inserire nell'accordo di programma. La delibera regionale viene inviata al Ministero della salute corredata dell'elenco degli interventi e dei relativi moduli (codici cup, quadri economici, flussi finanziari, ecc), che vengono inseriti nella piattaforma ministeriale NSIS e MEXA.
La documentazione è sottoposta all'approvazione del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero della salute. Dopo l'acquisizione del parere, la documentazione (l'articolato contrattuale, il documento programmatico e le schede tecniche dei singoli interventi) è trasmessa dal Ministero della salute al

e tempestivo accesso alle risorse rese disponibili, le quali finiscono così per rimanere per lungo tempo immobilizzate.

Gli adempimenti propedeutici alla stipulazione degli accordi di programma e alla concessione degli investimenti, pur in presenza di specifici meccanismi sanzionatori di revoca[44], continuano a richiedere tempi lunghissimi sicuramente che mal si conciliano con le esigenze di un settore in continua evoluzione come quello della sanità.

A riprova di ciò si consideri che, come accennato in precedenza, l'ultimo programma di investimenti cui sono stati destinati finanziamenti statali per 269,49 milioni (con deliberazione Cipe n. 51/2019) solo nel giugno 2022 è arrivato alla sottoscrizione del primo accordo di programma sui due previsti, con le risorse e i relativi impieghi che rimangono registrati tra i residui attivi[45] e passivi[46] del bilancio regionale.

Così come per la fase successiva risultano ancora da erogare finanziamenti riferiti ai precedenti accordi di programma, come attestato dai crediti ancora presenti negli ultimi bilanci approvati dalle aziende sanitarie (2020) e risalenti addirittura al 1994.

L'erogazione dei fondi a "rendicontazione" comporta peraltro che le aziende e gli altri enti del SSR debbano anticipare con risorse proprie le spese necessarie che saranno oggetto di successivo rimborso, con un avvio o avanzamento dei lavori che rimane inevitabilmente condizionato dalla disponibilità finanziaria.

Può peraltro anche accadere che finanziamenti già accordati finiscano per rimanere inutilizzati e immobilizzati per anni, come dimostra la richiesta avanzata dalla stessa Regione con la recente deliberazione di Giunta n. 405/2021 con cui richiede al Ministero della salute la

---

Ministero dell'Economia e finanze per l'acquisizione del concerto e successivamente alla Conferenza Stato e regioni al fine di acquisire la prevista intesa. Al termine di tale procedura si procede alla sottoscrizione del protocollo di intesa tra il Ministero della salute e la Regione a cui segue l'attivazione dell'accordo, che avviene con la sottoscrizione dell'articolato contrattuale dell'accordo di programma. In tale momento è possibile iscrivere in bilancio l'importo del finanziamento.
Dopo la sottoscrizione le Aziende devono inviare alla Regione i documenti necessari, da sottoporre all'esame degli uffici della Giunta per essere approvati con decreto dirigenziale. Segue l'invio al Ministero dell'istanza di ammissione al finanziamento di ciascun intervento indicato nell'accordo. Previamente la documentazione necessaria all'ammissione al finanziamento deve essere approvata con deliberazione del direttore generale dell'azienda; tale documento approva la richiesta di ammissione al finanziamento e specifica il relativo importo a carico dello Stato e la quota di cofinanziamento aziendale.
L'istanza di ammissione al finanziamento, per ciascun intervento, deve essere presentata al Ministero della salute entro 30 mesi dalla sottoscrizione dell'accordo, che altrimenti si intende risolto per quello specifico intervento, con la conseguente revoca del corrispondente impegno di spesa. Ricevuta l'istanza di ammissione a finanziamento dalla Regione, il Ministero della salute conclude l'istruttoria nel termine di 90 giorni. I decreti dirigenziali di autorizzazione alla spesa vengono inoltrati, in copia conforme, alla Regione e al Ministero dell'economia e delle finanze, per gli adempimenti di competenza.

[44] La norma dispone la revoca dei finanziamenti qualora decorsi 18 mesi dalla data della firma dell'accordo di programma non sia presentata la domanda di finanziamento da parte degli enti interessati, o che la richiesta non risulti valutata ammissibile entro 24 mesi dalla sottoscrizione degli accordi o che decorsi nove mesi non si sia proceduto all'aggiudicazione dei lavori, salvo eventuale proroga autorizzata dal Ministero della salute.

[45] Cap. 42020 "Fondo interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali" che presenta residui per 361,72 di cui 205,00 milioni contabilizzati nel 2020 a seguito della delibera Cipe n. 51/2019.

[46] Cap. 24155 "Spese interventi ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico patrimonio sanitario pubblico e realizzazione residenze sanitarie assistenziali - programma straordinario investimenti art. 20 l. 67/88 e l. 244/2007 (finanziaria 2008) e successive" pari a 311,95 milioni.

revoca di un finanziamento del 2001 (21 anni fa) e la contestuale riassegnazione ad un altro intervento per conto dell'Azienda USL Toscana centro.

D'altra parte, anche le fonti di finanziamento regionali, quantunque attivate anche per sopperire alla lentezza dei finanziamenti statali, non affluiscono alle aziende e agli altri enti del SSR con la tempestività necessaria ad assicurare la rapida ed efficiente realizzazione degli interventi.

Anch'essi, infatti, sono effettivamente erogati dalla Regione con il medesimo metodo della rendicontazione[47] che, come più volte osservato nel corso della presente Relazione, obbliga le aziende sanitarie sebbene in condizione di cronica crisi di liquidità ad anticipare le spese dei lavori già finanziati con il ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Il sistema a rendicontazione adottato dalla Regione se da un lato permette di esercitare un controllo sulla effettiva destinazione delle risorse impiegate in particolare di quelle reperite con il ricorso all'indebitamento, dall'altro determina un rallentamento nella realizzazione degli interventi a causa del mancato trasferimento dei finanziamenti nella forma di contributi in conto capitale alle aziende che appare del tutto ingiustificato quando la Regione abbia già acquisito la disponibilità con la contrazione del mutuo.

La Regione, in sede di controdeduzioni, riferisce che "*l'attuale modalità con cui vengono attribuiti alle aziende sanitarie contributi in conto capitale finanziati da indebitamento, risente ancora, presumibilmente, delle consuetudini maturate nel periodo (2015 ed anni precedenti) nel quale, poiché tali contributi erano finanziati con debito autorizzato, ma non contratto*", quando l'attenzione era riposta sulla determinazione dell'ammontare complessivo dei finanziamenti necessari per la realizzazione degli investimenti e non sulla distribuzione nel tempo di tali necessità. Ritiene quindi "*necessario, per il futuro, pretendere dalle aziende sanitarie non solo un'adeguata quantificazione dei fabbisogni finanziari, ma anche un crono programma di questi ultimi, così da evitare di concentrare la stipula dei mutui sull'annualità nella quale l'indebitamento viene autorizzato e poterla modulare, del tutto o in parte, anche sulle annualità successive, proprio in relazione alle previsioni sulla distribuzione nel tempo dei pagamenti derivanti dagli investimenti finanziati*".

In ordine alle modalità di erogazione delle risorse finanziarie la Regione riferisce ancora di stare valutando una "*modifica della d.g.r. n. 565/2014 che preveda in primis la possibilità di richiedere un'anticipazione del 20 per cento a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto o dell'emissione di ordinativi di acquisto di apparecchiature, ma anche una modifica delle regole per le erogazioni a Sal e a saldo*". Più precisamente, la Regione sta ipotizzando di "*prevedere che le erogazioni a Sal (o comunque le erogazioni intermedie per avanzamento del progetto nel caso di acquisto attrezzature) possano avvenire dietro presentazione di tutta la documentazione tecnica comunque richiesta per attestare la regolare esecuzione dei lavori o la fornitura ed installazione delle attrezzature nonché delle fatture emesse, senza tuttavia che sia necessario presentare documentazione relativa all'avvenuto pagamento delle stesse. Questo consentirebbe alle aziende sanitarie di poter richiedere l'erogazione del finanziamento pubblico senza dover necessariamente anticipare il pagamento, con un conseguente vantaggio in termini di gestione della liquidità rispetto alla situazione attuale. L'esigenza di effettivo controllo sulle spese sostenute (e dunque liquidate) potrebbe comunque esser soddisfatta mantenendo una percentuale minima di finanziamento da erogare in fase di saldo (ovvero, ad esempio, prevedendo*

[47] D.g.r. n. 565/2014.

che con successive istanze di erogazione a Sal o intermedie si possa arrivare fino ad un massimo dell'80 per cento del finanziamento concesso mentre il restante 20 per cento possa essere erogato solo a saldo) e introducendo l'obbligo di presentazione, in aggiunta alla documentazione già oggi prevista, di tutti i giustificativi di pagamento delle spese sostenute in attuazione del progetto di investimento".

La Sezione, nel prendere atto di quanto riferito, osserva che la crisi di liquidità degli enti sanitari in un sistema quale quello del SSN a finanza quasi totalmente derivata, qualora non dipenda da un'errata programmazione dei pagamenti da parte degli enti stessi, non può che essere imputata ad insufficienti erogazioni di risorse da parte della Regione, tenuta in ogni caso a garantire l'economicità della gestione anche sotto il profilo dell'equilibrio di cassa.

La Sezione prende favorevolmente atto dell'iniziativa regionale per superare i limiti del sistema di finanziamento in atto, attendendone i concreti sviluppi.

Va detto del resto che il mancato rispetto dei cronoprogrammi e la lentezza nella realizzazione degli investimenti non può imputarsi esclusivamente alla mancanza di risorse poste nell'immediata disponibilità delle aziende ed degli enti del servizio sanitario; rileva infatti anche la scarsa capacità di programmazione di questi ultimi che risulta palese nella costruzione del piani triennali degli investimenti[48] spesso sovrastimati, non coerenti con le reali capacità economico-finanziarie dell'ente, disposti più sui fabbisogni emergenti che sulle effettive capacità di realizzazione degli interventi.

La pianificazione strategica risulta noncurante dei reali tempi di progettazione e di predisposizione delle gare di appalto e di realizzazione delle opere.

L'erogazione dei finanziamenti a rendicontazione spesso all'esito di complesse procedure da un lato e l'obiettiva difficoltà delle aziende nel programmare ed avviare gli investimenti dall'altro, comportano che quasi mai riesca ad essere assicurata e mantenuta la corrispondenza fra la linea di finanziamento attivata e la spesa di investimento cui era originariamente destinata.

Si assiste al contrario, anche in corso di esercizio, a continui mutamenti fra le forme di finanziamento spesso "dirottate" a copertura delle opere che arrivano a compimento in quel momento, a dispetto della precedente programmazione.

Questo fenomeno che secondo quanto riferito dalla Regione in sede di controdeduzioni coinvolge solo una minima parte del complesso delle risorse gestite, trova evidenza sia nel bilancio regionale, come testimoniato, tra l'altro, dalla continua modifica della tabella con le spese di d'investimento allegata al bilancio di previsione destinata addirittura ad essere rettificata anche con la legge di approvazione del rendiconto, sia, di conseguenza, nei bilanci e nei piani di investimento delle singole aziende costretti a continue revisioni.

Si deve osservare in questo senso che la ripartizione dei contributi in conto capitale[49], secondo quanto precisato dall'amministrazione regionale[50], prescinde dalle dimensioni e dal numero della popolazione a carico dei singoli enti del SSR, ma deve sostenere la riduzione

[48] Previsti dall'art. 25 del d.lgs. n. 118/2011.

[49] Avvenuto per il 2019 con le d.g.r. n. 925/2019 e n. 1313/2019 e per il 2020 con d.g.r. nn. 1006/2019, 358/2020, 435/2020, 436/2020, 703/2020, 818/2020, 1061/2020, 1519/2019.

[50] Cfr. d.g.r. n. 1004/2019.

degli squilibri esistenti tra stessi, anche in considerazione del livello di indebitamento assunto in proprio[51], privilegiando quelli con un maggiore scostamento fra fabbisogno e risorse disponibili e favorendo inoltre il finanziamento di interventi il cui stato di avanzamento della gara o del progetto garantisca una maggiore tempestività nella realizzazione dell'investimento.

Questa modalità operativa è risultata evidente, ad esempio, con riferimento ai contributi destinati alla realizzazione dell'ospedale di Livorno e del nuovo complesso didattico le Scotte dell'Università degli studi di Siena, rispettivamente di importo pari a 19 milioni[52] e 12 milioni[53]. I predetti contributi finanziati col ricorso all'indebitamento, risultano stanziati e poi revocati[54] per dare copertura ad interventi già realizzati dagli enti del SSR nel corso del 2020 coperti inizialmente da contributi in conto d'esercizio la cui contabilizzazione nei bilanci aziendali[55] sarebbe gravata sul risultato consolidato regionale. Il ripristino dei finanziamenti originari (il polo didattico delle Scotte e l'ospedale di Livorno) è avvenuto a valere sul 2021[56] mediante gli stanziamenti previsti dalla l.r. n. 99/2020[57] di 71,00 milioni e con la riduzione della prenotazione dei fondi definiti con deliberazione di Giunta n. 818/2020[58] non ancora distribuiti tra le aziende.

L'analisi dei piani di investimento delle aziende dimostra poi che anche le coperture finanziarie indicate non risultano nemmeno effettive tanto che per alcuni interventi non è determinata la fonte di finanziamento oppure la stessa correttamente individuata sulla base di atti formali al momento di predisposizione del Piano risulta successivamente mutata o per revoca o a seguito di modifiche del finanziamento.

A tale riguardo la Regione, nelle linee guida per la redazione del bilancio preventivo 2021, ha stabilito per la prima volta che non possono essere inseriti nel piano interventi privi di copertura, che dovranno essere indicati in un prospetto separato. A dimostrazione di quanto

[51] Si ricorda che, nonostante uno specifico provvedimento della Giunta che intervenendo sul sistema di calcolo delle entrate proprie ha di fatto ampliato la possibilità di ricorso al credito, alcuni enti hanno ormai raggiunto o sono prossimi a raggiungere il limite di legge e quindi non possono più usufruire di tale fonte di finanziamento.

[52] La d.g.r. n. 1519 del 2 dicembre 2019 definisce il fabbisogno finanziario per la realizzazione del nuovo ospedale di Livorno stimandolo in 245,00 milioni, così finanziati: 0,75 milioni già assegnati con d.g.r. n. 330/2019, 19,00 milioni per il completamento della progettazione a valere sull'annualità 2020 sulle risorse stanziate dall'art. 14 della l.r. n. 19/2019 e 225 milioni mediante risorse statali in corso di assegnazione (delibera Cipe n. 51/2019). Con d.g.r. dell'8 giugno 2020, n. 703 vengono ridefinite le risorse sulla base delle disponibilità poste dal bilancio di previsione 2020-2022. Vengono quindi stanziati sul 2022 50 milioni oltre a 120,00 milioni sul cap. 24361 relativo ai trasferimenti in conto capitale (stornando provvisoriamente l'importo dal cap. 24136, riferito a trasferimenti correnti), 1,00 milione sul cap. 24482 "Misure di sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle Aziende sanitarie", confermata l'assegnazione di 19,75 milioni di cui alla d.g.r. n. 1519/2019 e modificata la fonte di copertura prevista (delibera Cipe 59/2019) con il finanziamento di cui all'art. 1, comma 81 della l. 27 dicembre 2018, n. 160. In ultimo la d.g.r. n. 598 del 25 maggio 2022 modifica nuovamente le fonti di finanziamento dell'opera in oggetto.

[53] D.g.r. n. 1006/2019.

[54] D.g.r. n. 1651/2020.

[55] Art. 29 del d.lgs. n. 118/2011.

[56] Con d.g.r. n. 108/2021.

[57] La legge di bilancio ha previsto uno stanziamento di 71,00 milioni sul capitolo 24482 "Misure a sostegno di interventi per il rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende, annualità 2021 successivamente aumentato a 104 milioni dall'art. 7 della l.r. n. 44/2021.

[58] La d.g.r. avente ad oggetto "Setting di cure intermedie residenziali: indicazioni alle aziende sanitarie" aveva destinato l'importo complessivo di 30,00 milioni per il finanziamento di nuovi posti letto.

affermato la successiva tabella riporta sinteticamente in dati estrapolati dal Piano triennale degli investimenti 2021-2023[59] delle singole aziende riepilogativo dei flussi stimati nel triennio.

Tab. 1 - Quadro sintetico degli investimenti dei principali enti del SSR. (in milioni)

Enti SSR	Importo complessivo investimento	Importo già realizzato al 31/12/2020	Lavori da effettuare	Flussi 2021	Flussi 2022	Flussi 2023	Flussi oltre il 2023
Azienda sanitaria Toscana centro	749,31	248,36	500,95	64,89	152,16	106,81	177,09
Azienda sanitaria Toscana Sud Est	267,41	81,00	186,19	28,63	41,60	35,63	80,33
Azienda sanitaria Toscana Nord Ovest	563,37	79,32	484,05	101,28	264,85	97,75	20,18
AOU Careggi	204,12	110,83	93,28	45,46	26,26	14,18	7,39
AOU Meyer	77,22	21,20	56,02	13,16	5,73	9,79	27,34
AOU Pisana	664,60	62,30	602,30	106,07	165,95	143,22	186,97
AOU Senese	165,82	41,11	124,71	33,89	36,88	25,00	28,95
Totale	**2.691,86**	**644,12**	**2.047,51**	**299,85**	**499,67**	**289,93**	**270,83**

* Il dato dell'Azienda Toscana sud est è incompleto in quanto non è stato possibile inserire l'area provinciale senese per mancanza di totali nel Piano triennale.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dai Piani triennali delle Aziende allegati al bilancio di previsione 2021.

L'importo complessivo degli investimenti da realizzare supera i 2 miliardi, di cui circa 1,5 ripartiti tra l'Azienda Usl Toscana centro, l'azienda Usl Toscana nord ovest e l'Azienda OU Pisana.

Con riferimento a quest'ultima nel triennio 2021-2023 sono previsti flussi per 262 milioni solo per la realizzazione del nuovo Ospedale Santa Chiara di Cisanello il cui costo complessivo è stimato in 357,61 milioni, mentre nelle opere indicate nel piano dell'Azienda Toscana nord ovest non compare l'ospedale di Livorno seppure finanziato dalla Regione.

Una specifica tabella del piano degli investimenti riassume per tipologia di investimento i flussi previsti nel triennio e le relative fonti di finanziamento compreso il fabbisogno non ancora coperto presente solo per gli anni successivi al 2021. I maggiori investimenti riguardano

[59] Il Piano degli investimenti, specifico allegato al bilancio di previsione, è composto da diverse sezioni. Il prospetto relativo alla prima sezione riporta il "Quadro degli interventi in corso anni precedenti", in cui si elencano gli investimenti con i relativi stanziamenti, l'ammontare realizzato alla chiusura dell'esercizio precedente (i flussi finanziari previsti in ciascun esercizio ricompreso nel bilancio di previsione oltreché negli esercizi successivi al triennio di previsione), dell'importo stanziato per la realizzazione e chiusura dell'investimento ed infine si riportano gli importi degli investimenti realizzati suddivisi sulla base delle fonti di finanziamento. Le fonti di finanziamento individuate sono:
1) Contributi in c/capitale dallo Stato (Accordo di programma 16/04/2009 (art. 20/2007); Accordo di Programma 08/03/2013 (art. 20/2008); Accordo di Programma 08/03/2013 (art. 20/2008) integrazione 2018-2019; Accordo di programma in corso di sottoscrizione (risorse ex legge di bilancio 2019) d.g.r. n. 1584/2020; Risorse ex art. 2, comma 11, d.l. n. 34/2020; Altri finanziamenti Stato).
2) Contributi in c/capitale da Regione (Contributi regionali d.g.r. n. 648/2008 e d.g.r. n. 802/2008; Contributi Regionali 2011- 2013 (l.r. n. 65/2010); Contributi Regionali 2014-2015; Contributi Regionali 2019; Contributi Regionali 2020; Contributi Regionali 2021; Altri finanziamenti Regionali).
3) Risorse aziendali (Auto finanziamento Anni Precedenti; Auto finanziamento Previsto 2021-2023; Mutui contratti; Mutui da contrarre gara già richiesta ad Estar; Mutui da contrarre; Alienazioni/Fondo Anticipazioni; Altri finanziamenti Aziendali).
4) Altri contributi in c/capitale (comprensivi di eventuale contributo privato).
5) Fabbisogno non coperto.
Le successive sezioni riportano per ciascun anno ricompreso nel bilancio di previsione i flussi previsti nell'esercizio suddivisi per fonti di finanziamento secondo la distinzione sopraindicata.

la costruzione, il ripristino e la manutenzione dei fabbricati, mentre la parte residuale è destinata all'acquisto di attrezzature sanitarie e di altri beni.

A livello di fonti di finanziamento marginale risulta l'utilizzo dei contributi in conto d'esercizio, per le motivazioni già esposte e dei finanziamenti legati alle alienazioni, che in passato non hanno prodotto i risultati sperati.

Altra fonte di finanziamento è rappresentata dai mutui, assunti direttamente dagli enti sanitari, ma come già evidenziato, non tutte le aziende possono ricorrere a tale forma di finanziamento avendo già superato il limite di indebitamento come nel caso dell'Azienda OU Senese, i cui investimenti sono infatti finanziati per la maggior parte da risorse statali. Le principali fonti di finanziamento sono rappresentate da contributi in conto capitale dello Stato e della Regione.

Tab. 2 - Flussi del 2021 previsti nel Piano degli investimenti delle Aziende. (in milioni)

Tipologia investimento	Toscana Centro	Azienda Toscana Nord Ovest	Azienda Toscana Sud Est	AOU Careggi	AOU Meyer	AOU Pisana	AOU Senese	
	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	
a. Fabbricati;	56,65	91,19	20,22	39,67	8,31	95,97	16,23	
b. Attrezzature sanitarie;	2,42	4,42	4,54	3,65	3,58	6,20	12,76	
c. Altri beni (mobili, arredi, HW, SW ,automezzi etc)	5,82	5,66	3,87	2,13	1,27	3,90	4,90	
Totale	64,89	101,28	28,63	45,46	13,16	106,07	33,89	
▪ COPERTURE								
a. Autofinanziamento (contributi in c/esercizio);	7,09	12,03	0,45			18,00	14,00	
b. Mutui	18,41	9,47	18,78	18,55	1,73	0,82	-	67,76
c. Contributi in c/capitale dallo Stato;	14,81	33,20	5,45	17,41	8,61	35,85	12,25	127,57
d. Contributi in c/capitale dalla Regione;	17,93	45,55	3,08	8,92	1,06	51,24	4,95	132,74
e. Altri contributi in c/capitale;	4,38	0,77	0,75		1,70		2,68	
f. Alienazioni;	2,26	0,26	0,11	0,58	0,06	0,16	-	
g. Fabbisogno non coperto parziale.	-		-				-	
Totale	64,89	101,28	28,63	45,46	13,16	106,07	33,89	

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati dei Piani di investimento aziendali.

Tab. 3 - Flussi Siope in entrata relativi ai principali finanziamenti per spese in c/capitale. (in milioni)

Cod. Siope	Descrizione	Toscana Centro	Azienda Toscana Nord Ovest	Azienda Toscana Sud Est	AOU Careggi	AOU Meyer	AOU Pisana	AOU senese	Totale SIOPE
ENTRATE IN C/CAPITALE DA SIOPE									
5101	Contributi e trasferimenti in c/capitale da Stato	3,76	1,48	3,39	2,60	3,30		1,16	15,70
5103	Contributi e trasferimenti da Regione e Prov. Autonoma per finanziamenti di investimenti e fondo di dotazione	12,95	2,61	11,23	5,88	0,31	25,32	3,99	62,30
ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI DA SIOPE									
7300	Mutui e prestiti da altri soggetti	44,00	0,00	20,00	0,00		0,00	0,00	64,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope.

Tab. 4 - Flussi Siope in entrata e uscita per anticipazioni di cassa. (in milioni)

Cod. Siope	Descrizione	Toscana Centro	Azienda Toscana Nord Ovest	Azienda Toscana Sud Est	AOU Careggi	AOU Meyer	AOU Pisana	AOU senese
7100	**Anticipazioni di cassa**	1.196,96	1.636,78	588,14	179,54	63,26	145,36	28,14
8100	**Rimborso anticipazioni di cassa**	1.166,91	1.647,85	542,27	166,47	63,26	136,37	28,14
	Differenze	30,05	-11,07	45,87	13,07	0,00	8,99	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope.

Al riguardo, e limitando l'esame a tali risorse e ai flussi stimati per il 2021 nei singoli piani triennali degli investimenti, si riscontrano notevoli differenze tra i suddetti dati rispetto a quelli registrati dal sistema Siope[60], a dimostrazione che i finanziamenti attesi dalle aziende non sono legati ad una seria stima, effettuata sulla base dei cronoprogrammi degli interventi (che dovrebbero determinare per singolo investimento la durata dei lavori, la distribuzione delle spese di esecuzione nel tempo, il pagamento delle anticipazioni dovute all'impresa in concomitanza degli stadi di avanzamento fissati nei contratti) e quindi tale da consentire una proiezione stimata ma verosimile delle spese rendicontabili nell'esercizio al fine di ottenerne il relativo rimborso e finanziamento sia da parte dello Stato che della Regione.

Anche il finanziamento degli investimenti tramite ricorso al credito, sebbene a livello complessivo il valore si avvicini alla previsione risultante dai piani, non risulta ripartito così come indicato.

A completamento del quadro sono presenti anche i flussi Siope relativi alle anticipazioni di liquidità che evidenziano la difficolta di alcuni enti del SSR di rientrare a fine esercizio dalle anticipazioni di cassa loro concesse dall'istituto tesoriere, con un ulteriore aggravio dei costi.

5 Considerazioni conclusive

I limiti e le criticità degli attuali sistemi di finanziamento evidenziate dalla precedente analisi rendono assolutamente necessario ripensare l'intero sistema degli investimenti in sanità connotato attualmente da inefficienze plurime che non garantiscono il proficuo e tempestivo impiego di risorse già disponibili.

Deve ritenersi indispensabile pertanto definire delle procedure che consentano, attraverso un più razionale utilizzo dei finanziamenti attivati l'accelerazione degli interventi già in atto e ridurre quindi i tempi di realizzazione delle opere.

Ciò richiede di razionalizzare l'intero processo di programmazione, monitoraggio e controllo dei lavori a tutti i livelli di governo che deve necessariamente muovere da una attenta e veritiera analisi dei piani degli investimenti delle aziende con i relativi cronoprogrammi e il quadro degli interventi già finanziati e da finanziare, in modo da allineare l'assegnazione e l'erogazione delle risorse alle esigenze della realizzazione delle opere nei tempi stabiliti.

L'attuale sistema di controllo sullo stato di avanzamento degli investimenti, illustrato dalla Regione in sede di controdeduzioni, non garantisce queste finalità.

[60] L'esatta registrazione dei flussi nei relativi codici gestionali del Siope è stata più volte oggetto di censura da parte di questa Sezione nell'ambito del controllo dei questionari del bilancio delle aziende sanitarie ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'art. 1, comma 3, del d.l. 11 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e dalle considerazioni effettuate si invita la Regione, ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità rilevate e riassunte nella seguente tabella e, in particolare, a:

- definire procedure che consentano, attraverso un più razionale utilizzo dei finanziamenti attivati l'accelerazione degli interventi già in atto e ridurre quindi i tempi di realizzazione delle opere;
- adottare con la massima tempestività gli adempimenti di propria competenza che consentano di accelerare le procedure per l'impiego dei finanziamenti assicurati dal programma statale di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988;
- rivedere, sulla base di una attenta ricognizione dei rispettivi fabbisogni finanziari, l'attuale sistema di erogazioni alle aziende e agli altri enti a valere sul FSR o su risorse proprie regionali, in modo da evitare che anticipazioni per gli investimenti finanziati, in attesa del rimborso a rendicontazione, comportino squilibri di cassa;
- modulare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti in base alla pianificazione delle aziende e ad un attendibile cronoprogramma dei lavori che eviti l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale.

INVESTIMENTI SANITARI – ESERCIZIO 2021				
Criticità rilevate	**Riferimento nel capitolo**	**Presente anche in precedenti gestioni finanziarie**	**Descrizione**	**Effetti**
Disfunzioni nella governance e gestione degli investimenti sanitari: finanziati art. 20 l. n. 67/1988. Inefficace monitoraggio degli investimenti sanitari e esercizio del controllo sugli enti SSR	Par. 3		Difficoltà di accesso e di successivo impiego delle risorse statali che rimangono per molto tempo immobilizzate. Presenza di residui attivi e passivi nel rendiconto regionale relativi a finanziamenti statali di cui all'art. 20 l. n. 67/1988, relativi ad accordi di programma risalenti al 2008 e precedenti ancora non erogati agli enti del SSR, supportati da delibere di revoca e riproposta di interventi risalenti ad esercizi pregressi. Disfunzioni nella realizzazione degli interventi relativi ai finanziamenti statali.	Ritardi e mancata attuazione dei progetti approvati e finanziati dal Ministero della sanità ai sensi della legge richiamata. Continue rimodulazioni e revoche di interventi già approvati e richiesta di sostituzioni di interventi risalenti a progetti finanziati in esercizi pregressi (2001 e successivi). Mancanza di monitoraggio e inefficace gestione degli investimenti con responsabilità congiunte in capo alla Regione e agli enti sanitari. Effetti negativi sulla liquidità delle aziende sanitarie costrette ad anticipare le risorse necessarie all'avvio dei lavori ricorrendo anche ad anticipazioni di tesoreria in attesa del rimborso a rendicontazione.
Disfunzioni nella governance e gestione degli investimenti sanitari finanziati da indebitamento assunto dalla Regione	Par. 3	X	La contrazione dei prestiti effettuata dalla Regione alla chiusura dell'esercizio evidenzia una carenza nella programmazione del settore che si riflette nell'incapacità di determinare in anticipo l'effettivo fabbisogno di risorse a copertura degli investimenti sanitari. Gli investimenti inizialmente coperti dagli enti del SSR con contributi in conto d'esercizio e altre fonti di finanziamento vengono erogati, privilegiando quelli già effettuati o in stato più avanzato di realizzazione, rifinanziati a fine esercizio dalla Regione tramite il ricorso al credito. L'erogazione dei contributi a rendicontazione, non assistito da adeguate anticipazioni a favore delle aziende in crisi di liquidità.	Continue rimodulazioni e modifiche degli investimenti finanziati dal debito. Scollamento tra la linea di finanziamento e l'investimento contrariamente a quanto disposto dalle disposizioni normative in materia. Variazione delle fonti di finanziamento degli investimenti non sempre attualizzate dagli enti del SSR nei Piani di investimento triennali. Esposizione debitoria delle aziende in anticipazioni di cassa influenzata anche dalle anticipazioni di risorse per l'effettuazione degli investimenti. Effetti negativi sulla liquidità delle aziende sanitarie costrette ad anticipare le risorse necessarie all'avvio dei lavori ricorrendo anche ad anticipazioni di tesoreria in attesa del rimborso a rendicontazione.

CAPITOLO XII
LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE

Sommario: 1. Premessa. - 2. I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico. - 2.1 Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti. - 2.2 La gestione dei beni mobili e immobili. - 2.3 Le alienazioni dei beni immobili. - 2.4 Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare. - 3. Considerazioni conclusive.

1 Premessa

L'articolo 2 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le regioni e gli enti locali affianchino alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico patrimoniale che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali dal punto di vista sia finanziario che economico-patrimoniale. A tal fine, sono stati predisposti schemi di rilevazione, quali il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale, nonché il piano dei conti integrato, attraverso i quali è possibile tradurre in modo automatico la maggior parte delle scritture delle contabilità finanziaria nelle corrispondenti scritture in partita doppia del sistema di contabilità economico-patrimoniale[61].

La Regione Toscana non ha fatto parte degli enti in sperimentazione, e quindi ha avviato la tenuta delle scritture economico-patrimoniali a partire dall'esercizio 2016, essendosi anche avvalsa della facoltà di rinvio consentita dalla legge. A tal fine, si è dotata di un apposito *software* che, sulla base delle regole della "matrice di correlazione", traduce le scritture della contabilità finanziaria in scritture della contabilità economico-patrimoniale.

L'esercizio 2016 è stato quello di avvio della nuova contabilità economico patrimoniale, iniziata con la riclassificazione delle voci del precedente conto del patrimonio, risultanti alla data del 31 dicembre 2015, sulla base dei nuovi schemi dell'attivo e del passivo, tenuto conto del nuovo piano dei conti patrimoniale.

Ormai a regime, il sistema integrato di contabilità economico-patrimoniale, affiancando la contabilità finanziaria[62], garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nel loro profilo finanziario ed economico-patrimoniale. Nella contabilità economico patrimoniale, ogni variazione economica genera una analoga movimentazione patrimoniale e, dunque, variazioni positive o negative del netto patrimoniale (attivo – passivo) denotano andamenti della gestione dello stesso segno. Così il saldo della gestione patrimoniale rappresenta un indicatore (ulteriore) dei risultati di gestione.

La Regione aveva riferito, nel 2017, che la tenuta di scritture economico-patrimoniali "*ha comportato anche la necessità di apportare modifiche al sistema informativo relativo al patrimonio ed*

[61] Sono esclusi alcuni particolari tipi di scritture continuative d'esercizio, come ad es. le plusvalenze e le minusvalenze derivanti dall'alienazione di cespiti patrimoniali.

[62] L'integrazione dei sistemi di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale è agevolata dall'adozione del Piano dei conti integrato (art. 4 del d.lgs. n. 118/2011).

inventario al fine di assolvere anche alle funzioni di registro di beni ammortizzabili". Nei registri patrimoniali ed inventariali sono presenti beni ai quali viene associato un "valore contabile iniziale"[63], una data di inizio ammortamento[64] e una percentuale di ammortamento, coerente con le aliquote di cui al punto 4.18 dell'allegato 4.3. del d.lgs. n. 118/2011. Per mezzo di queste informazioni, il programma è in grado di calcolare le quote di ammortamento dell'esercizio[65]. L'esperienza regionale, nella prima fase applicativa, aveva altresì evidenziato che, a causa delle "peculiarità dell'attività istituzionale regionale ed i modi con i quali questa è organizzata", l'impostazione secondo cui la contabilità economico-patrimoniale deriva quasi automaticamente dalla contabilità finanziaria, non garantiva l'esatta applicazione delle regole dettate dal principio contabile senza qualche, opportuno, aggiustamento.

Dal 2020 la Regione si è dotata di nuovi *software* gestionali degli inventari, che saranno descritti ed analizzati nel paragrafo 2.2.

2 I contenuti dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico

Il contenuto dello Stato Patrimoniale attivo comprende le seguenti voci:

A) Crediti verso lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione;

B) Immobilizzazioni immateriali, materiali e finanziarie;

C) Attivo circolante;

D) Ratei e risconti.

Lo Stato Patrimoniale passivo è composto, invece, dalle voci di seguito riportate:

A) Fondo di dotazione; Fondi per rischi e oneri;

B) Trattamento di fine rapporto;

C) Debiti;

D) Ratei e risconti e contributi agli investimenti.

Sono inseriti nello Stato Patrimoniale – Passivo anche i Conti d'ordine, posta contabile che accoglie impegni e valori che non hanno avuto manifestazioni nel conto patrimoniale dell'esercizio di riferimento (impegni su esercizi futuri, garanzie prestate ad altri enti, beni in deposito di proprietà di altre amministrazioni).

Il totale dello Stato Patrimoniale attivo al termine dell'esercizio 2021 risulta pari a euro 7.074.553.838,91. Al 31/12/2020, il valore complessivo era di 6.491.307.614,10 euro.

[63] Determinato in base al costo d'acquisto, se conosciuto, oppure alla rendita catastale, oppure in base alla stima.

[64] Corrispondente alla data di acquisto o di collaudo nel caso di lavori.

[65] Per ogni bene è possibile anche indicare la quota finanziata con contributi esterni ricevuti dalla Regione al fine di gestire le scritture necessarie per la sterilizzazione degli ammortamenti.

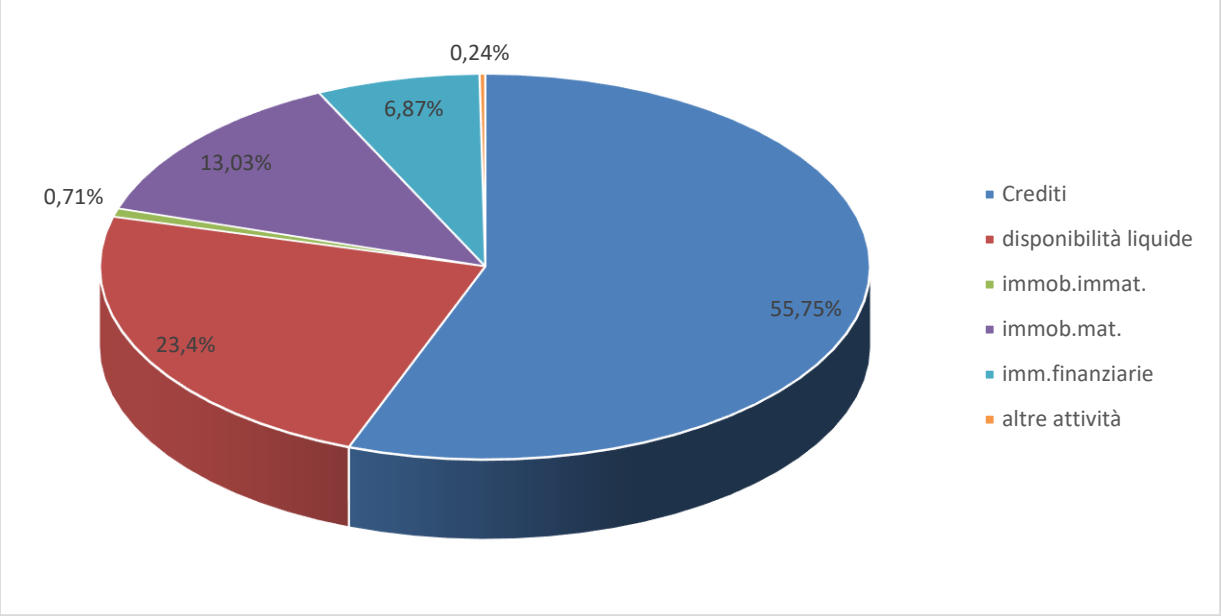
Tab. 1 - Stato patrimoniale. Attivo. Anno 2021. (in euro)

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2021	31/12/2021	% anni 2020/2021
A) CREDITI VERSO LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE			
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)			
B) IMMOBILIZZAZIONI			
Immobilizzazioni immateriali	48.681.038,20	50.544.763,90	3,83
Costi di impianto e di ampliamento			
Costi di ricerca sviluppo e pubblicità			
Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	25.781.581,47	27.063.313,71	4,97
Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	1.811,13	2.874,83	58,73
Avviamento			
Immobilizzazioni in corso ed acconti	22.161.764,96	22.998.951,91	3,78
Altre	735.880,64	479.623,45	-34,82
Immobilizzazioni materiali (3)			
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	**48.681.038,20**	**50.544.763,90**	**3,83**
Beni demaniali	200.933.838,65	221.936.991,61	10,45
Terreni	71.907.446,91	74.616.067,98	3,77
Fabbricati	19.044,64	18.499,78	-2,86
Infrastrutture	7.694.783,89	13.706.279,32	78,12
Altri beni demaniali	121.312.563,21	133.596.144,53	10,13
Altre immobilizzazioni materiali (3)	634.315.108,24	627.466.183,91	-1,08
Terreni	117.397.615,58	115.595.273,69	-1,54
di cui in leasing finanziario			
Fabbricati	397.679.146,57	397.078.742,84	-0,15
di cui in leasing finanziario			
Impianti e macchinari	808.684,22	665.717,11	-17,68
di cui in leasing finanziario			
Attrezzature industriali e commerciali	2.415.987,10	2.407.578,34	-0,35
Mezzi di trasporto	31.756.241,04	30.044.380,42	-5,39
Macchine per ufficio e hardware	4.806.245,91	3.986.586,81	-17,05
Mobili e arredi	768.237,23	1.571.346,10	104,54
Infrastrutture	75.530.739,13	72.949.258,82	-3,42
Altri beni materiali	3.152.211,46	3.167.299,78	0,48
Immobilizzazioni in corso ed acconti	64.197.757,25	72.560.957,06	13,03
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	**899.446.704,14**	**921.964.132,58**	2,50
Immobilizzazioni Finanziarie (1)			
Partecipazioni in	339.068.697,60	346.261.833,65	2,12
imprese controllate	315.296.846,87	325.045.895,48	3,09
imprese partecipate	14.903.158,47	12.252.030,61	-17,79
altri soggetti	8.868.692,26	8.963.907,56	1,07
Crediti verso	138.394.001,15	127.246.679,73	-8,05
altre amministrazioni pubbliche	411.469,38	1.301.532,42	216,31
imprese controllate	46.647.620,18	44.836.017,74	-3,88
imprese partecipate			
altri soggetti	91.334.911,59	81.109.129,57	-11,20
Altri titoli	12.178.482,30	12.837.344,67	5,41
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	**489.641.181,05**	**486.345.858,05**	-0,67
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	**1.437.768.923,39**	**1.458.854.754,53**	1,47
C) ATTIVO CIRCOLANTE			
Rimanenze	252.779,89	319.091,85	26,23
TOTALE RIMANENZE	**252.779,89**	**319.091,85**	26,23
Crediti (2)			
Crediti di natura tributaria	2.300.752.159,65	2.282.873.323,86	-0,78
Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità	1.141.067.786,71	1.089.512.496,77	-4,52
Altri crediti da tributi	330.681.043,80	341.563.053,42	3,29
Crediti da Fondi perequativi	829.003.329,14	851.797.773,67	2,75
Crediti per trasferimenti e contributi	1.021.169.608,26	1.187.125.031,53	16,25
verso amministrazioni pubbliche	860.381.409,81	933.235.259,88	8,47
imprese controllate			
imprese partecipate			
verso altri soggetti	160.788.198,45	253.889.771,65	57,90

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	01/01/2021	31/12/2021	% anni 2020/2021
Verso clienti ed utenti	16.175.176,64	20.299.761,51	25,50
Altri Crediti	482.472.448,91	453.454.798,36	-6,01
verso l'erario	19.060,79	25.908,00	35,92
per attività svolta per c/terzi	474.088,63	474.088,63	0,00
Altri	481.979.299,49	452.954.801,73	-6,02
TOTALE CREDITI	**3.820.569.393,46**	**3.943.752.915,26**	3,22
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi			
Partecipazioni	16.332.021,26	16.034.895,61	-1,82
Altri titoli			
TOTALE ATTIVITA' FINANZIARIE CHE N.C.I.	**16.332.021,26**	**16.034.895,61**	-1,82
Disponibilità liquide			
Conto di tesoreria	1.168.844.593,51	1.623.527.076,52	38,90
Istituto tesoriere	*1.168.844.593,51*	*1.623.527.076,52*	38,90
presso Banca d'Italia			
Altri depositi bancari e postali	46.805.293,58	31.400.742,51	-32,91
Denaro e valori in cassa	307.933,66	269.477,67	-12,49
Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente			
TOTALE DISPONIBILITA' LIQUIDE	**1.215.957.820,75**	**1.655.197.296,70**	36,12
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	**5.053.112.015,36**	**5.615.304.199,42**	11,13
D) RATEI E RISCONTI			
Ratei attivi			
Risconti attivi	426.675,35	394.884,96	-7,45
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	**426.675,35**	**394.884,96**	-7,45
TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)	**6.491.307.614,10**	**7.074.553.838,91**	8,99

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 1 - Stato patrimoniale. Attività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2021.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Nella tabella che precede è evidenziato lo Stato Patrimoniale attivo, ponendo a confronto la situazione al 31/12/2020 (o meglio all'apertura dei conti al 1/1/2021) con quella al 31/12/2021. La ripartizione percentuale delle componenti dell'attivo è mostrata, invece, nella figura.

La componente più rilevante ed ancora in diminuzione rispetto agli anni precedenti (nel 58,86 per cento nel 2020, 63,07 per cento nel 2019, 74 per cento nel 2018), è quella dei crediti, che è pari al 55,75 per cento del totale. Le immobilizzazioni materiali sono pari al 13,03 per cento dei valori patrimoniali, mentre quelle immateriali, in leggera diminuzione rispetto all'anno precedente, rappresentano lo 0,71 per cento del totale. Le immobilizzazioni finanziarie alla fine del 2021 rappresentano il 6,87 per cento dell'attivo, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (7,54 per cento), ma in aumento rispetto agli esercizi 2018 e 2019.

Passando alla disamina dettagliata delle voci dell'attivo patrimoniale, vengono in evidenza:

A) I crediti verso lo Stato ed altre Amministrazioni pubbliche per la partecipazione al Fondo di dotazione

In questa voce, che risulta pari a zero, devono essere allocati i crediti per le contribuzioni a fondo perduto, solitamente vincolate nella destinazione.

B) Le immobilizzazioni

Si tratta di elementi del patrimonio destinati ad essere utilizzati durevolmente dall'ente; la condizione per l'iscrizione è il verificarsi, alla data del 31 dicembre, dell'effettivo passaggio del titolo di proprietà del cespite. Si considerano immobilizzazioni anche le attività che sono oggetto di cartolarizzazione. Fanno eccezione i beni che entrano nella disponibilità dell'ente a seguito di *leasing* finanziario, acquisiti nel patrimonio dell'amministrazione pubblica alla data della consegna e rappresentati nello Stato Patrimoniale dando evidenza del fatto che il bene

non è ancora di proprietà dell'ente. Nel corso dell'anno 2021, la voce immobilizzazioni risulta in lieve aumento rispetto al precedente esercizio, passando da 1.438 milioni del 31/12/2020 a 1.459 milioni del 31/12/2021 (anche nel corso del 2020 vi era stato un incremento pari all'8 per cento).

B.I) Le immobilizzazioni immateriali

Sono costituite da beni privi di tangibilità e consistenza fisica, e si riferiscono a costi pluriennali la cui competenza economica riguarda più periodi amministrativi. Il valore iscritto è dato dal costo sostenuto o di acquisizione, e comprende anche gli oneri accessori o di produzione nonché tutti i costi direttamente imputabili (al netto dell'ammortamento). L'importo, in relazione alla residua possibilità di utilizzo, è pari a 50,54 milioni, in lieve aumento rispetto all'anno precedente (48,68 milioni). Nel 2020 si era registrato un sensibile incremento rispetto al 2019 (31,64 milioni) che risultava, al contrario, in calo se confrontato con il 2018 (35,12 milioni). L'incremento registrato è pari, dunque, a circa 1,86 milioni rispetto all'anno precedente.

All'interno dell'aggregato, la categoria più rilevante, per valore, è rappresentata dai "diritti di brevetto e utilizzazione di opere d'ingegno", il cui importo risulta in aumento del 4,97 per cento rispetto all'esercizio precedente. Questi sono formati prevalentemente da costi pluriennali per l'acquisto e manutenzione dei *software* applicativi in uso. L'ente riferisce di applicare su questi l'ammortamento pari al 20 per cento. Per quanto riguarda "gli investimenti su beni di terzi"[66], ove l'ente si avvalga del bene per un periodo sufficiente al completo ammortamento delle migliorie apportate, questi vengono ammortizzati con l'aliquota applicata ai beni della medesima tipologia; in caso contrario, "l'aliquota d'ammortamento è modificata in relazione alla durata residua della convenzione al fine di completare l'ammortamento entro i termini di scadenza della stessa". Con riferimento alle manutenzioni straordinarie sul demanio marittimo e sul demanio idrico statale, l'ente ha applicato l'aliquota del 20 per cento, stante la minor durata degli investimenti in oggetto.

L'Ente riferisce[67] che fra gli investimenti più rilevanti della voce B.I.3 "Diritti di brevetto ed opere dell'ingegno" acquisiti a patrimonio nel 2021 vi sono quelli per manutenzione ed evoluzione di Sistemi informativi a supporto delle imprese per la Digital Transition (0,94 milioni) sul sistema informativo sanitario e socio sanitario e sul sistema informativo sociale della Regione Toscana (0,77 milioni), quelli sui sistemi Informativi di lavoro, rendicontazione fondi comunitari, formazione ed orientamento (0,72 milioni) e la manutenzione evolutiva dei Sistemi Informativi: Accreditamento, Anagrafe Educazione e Istruzione (POR FSE 2014/2020), PO FR Marittimo 2014–2020 e Progetto COMMIT (0,4 milioni), nonché sistemi operativi per complessivi 8,11 milioni, di cui 4,68 milioni relativi al collaudo di *software*, la cui spesa era contabilizzata nell'esercizio precedente fra le immobilizzazioni immateriali in corso ed acconti.

Tra le immobilizzazioni immateriali, in particolare nella voce B.I.6 "Immobilizzazioni in corso ed acconti", oltre agli investimenti e manutenzioni evolutive in sistemi informativi non

[66] Prevalentemente beni del demanio statale, sulla base delle leggi vigenti che attribuiscono alle Regioni le relative funzioni.

[67] Relazione al rendiconto 2021 – 9.Nota integrativa allo stato patrimoniale e al conto consuntivo.

ancora collaudati (6,6 milioni), sono compresi anche gli investimenti effettuati dalla Regione su beni di terzi, prevalentemente beni del demanio statale, sulla base delle leggi vigenti che attribuiscono alle Regioni le relative funzioni. Nel 2021 sono state acquisite a patrimonio spese per manutenzioni straordinarie su beni demaniali dello Stato per complessivi 6,75 milioni, di cui oltre 4,95 milioni relativi al collaudo di lavori iniziati negli esercizi precedenti e contabilizzati nella voce B.III.3 "Immobilizzazioni materiali in costruzione che ha comportato pertanto una diversa attribuzione di categoria".

B.II) Le immobilizzazioni materiali

Anch'esse sono iscritte al costo di acquisto o di produzione al netto dell'ammortamento, calcolato in relazione alla residua possibilità di utilizzo. Al costo storico, vengono aggiunti gli oneri sostenuti per l'acquisizione dei beni, mentre le manutenzioni straordinarie sono state capitalizzate e ammortizzate alla stessa aliquota, associata al cespite cui si riferiscono. Alle immobilizzazioni materiali in corso, rilevate in un'apposita voce dello Stato Patrimoniale e valutate al costo di produzione, non viene applicato l'ammortamento. Al costo storico sono state applicate le aliquote previste dal "Principio applicato concernente la contabilità economica-patrimoniale" al punto 4.18 dell'Allegato 4/3 del d.lgs. 118.2011. I beni di modico valore sono ammortizzati al 100 per cento.

Il valore al 31/12/2021 risulta di 921,96 milioni, in aumento del 2,5 per cento. In merito all'incremento registrato, pari a 22,52 milioni rispetto all'anno precedente (che registrava 899,45 milioni), l'ente evidenzia[68] che lo stesso è prevalentemente determinato dalle immobilizzazioni materiali in corso ed acconti: a fronte di aumenti di investimenti per oltre 45,21 milioni, nel corso dell'esercizio hanno trovato conclusione e corretta allocazione nelle poste patrimoniali circa 24,56 milioni, di cui 14,9 milioni già allocate nel precedente esercizio nel conto B.III.3 "Immobilizzazioni in corso e acconti". L'ente precisa, altresì, che l'aumento di tale voce è dovuto alla conclusione delle operazioni di verifica sul patrimonio documentale Fratelli Alinari, acquisito per 12,2 milioni alla voce B.II.1.9 "Altri beni demaniali" e per 1,32 milioni tra le immobilizzazioni immateriali per diritti d'autore, all'inventariazione di 1,94 milioni di beni mobili e al collaudo di opere relative a manutenzione straordinaria su strade regionali (6,42 milioni), nonché all'acquisizione di terreni a seguito di procedure espropriative.

La voce immobilizzazioni materiali in corso ed acconti, nella quale sono allocati nuovi investimenti (per 27,88 milioni), comprende prevalentemente le spese sostenute nel corso dell'esercizio finanziario per realizzare opere per la difesa del suolo finalizzate alla realizzazione di infrastrutture idrauliche o per la manutenzione straordinaria su opere idrauliche esistenti, per la manutenzione straordinaria di strade regionali, nonché lavori di migliorie sugli immobili di proprietà regionale.

Le immobilizzazioni materiali si distinguono in beni demaniali e beni patrimoniali, disponibili ed indisponibili, fisicamente esistenti presso l'amministrazione pubblica alla fine dell'esercizio, o che sono assegnati ad altri soggetti sulla base di provvedimenti formali. Tali beni sono valutati al prezzo di acquisto o di produzione, al netto delle quote di ammortamento determinate annualmente secondo le aliquote previste dal punto 4.18 dell'allegato 4.3 del d.lgs.

[68] Nella nota integrativa al bilancio.

n. 118/2011. I beni demaniali risultano in aumento del 10,45 per cento. La crescita del valore patrimoniale della suddetta categoria dipende dalla prosecuzione, anche nel 2021, dell'attività di individuazione e di valutazione dei beni che la compongono, secondo le regole di cui al d.lgs. n. 118/2011.

Per i beni patrimoniali si rileva una situazione non molto dissimile al precedente anno; all'interno di tale categoria i terreni ed i fabbricati, rispettivamente valutati in 115,6 e 397,1 milioni, rappresentano i cespiti di maggior valore patrimoniale.

Le immobilizzazioni materiali in corso, come già specificato, alle quali non è applicato l'ammortamento, sono accolte in un'apposita "voce" dello Stato Patrimoniale[69] e valutate al costo di produzione[70].

La categoria, il cui valore risulta in aumento del 2,50 per cento rispetto al 2020 (oltre 22,5 milioni e nel 2020 si registrava un aumento, rispetto al 2019, di quasi 14 milioni), accoglie, come già specificato, investimenti su beni materiali non ancora collaudati alla chiusura dell'esercizio precedente e investimenti in corso sia sulle strade, sia sulle opere idrauliche e su lavori di manutenzione straordinaria negli immobili di proprietà regionale.

B.IV) Le immobilizzazioni finanziarie

In questa voce sono registrate: le partecipazioni azionarie in società controllate e/o partecipate, iscritte ad un valore pari alla quota di patrimonio netto della società partecipata, corrispondente alla quota di capitale sociale versato dall'ente; le partecipazioni azionarie e non azionarie, inferiori al 20 per cento, in società non ricomprese nel perimetro di consolidamento valutate al costo di acquisto, ridotto delle perdite durevoli di valore; le partecipazioni non azionarie in enti pubblici e privati, controllati e partecipati, valutate in base al "metodo del patrimonio netto"; i crediti immobilizzati iscritti al valore nominale, al netto dell'eventuale svalutazione e comprensivi anche dei crediti per i finanziamenti erogati ai destinatari finali per il tramite dei soggetti gestori Fidi Toscana S.p.a., ARTEA e Sviluppo Toscana S.p.a. sulla base delle diverse politiche regionali.

Le immobilizzazioni finanziarie (pari a 486,3 milioni) per il 2021 risultano in diminuzione rispetto al 2020 (489.64 milioni) dello 0,67 per cento, in controtendenza all'esercizio precedente che registrava un aumento rispetto al 2019 (da 414,4 a 489,6 milioni, + 18,14 per cento). All'interno della categoria, le partecipazioni possedute in società controllate, partecipate o in enti strumentali risultano in lieve aumento (da 256 milioni nel 2019 a 339 nel 2020 e 346 nel 2021)[71].

L'Ente riferisce che la variazione nella consistenza, positiva di circa 7 milioni, è dovuta prevalentemente all'andamento positivo e alla conseguente capitalizzazione degli utili relativi all'esercizio 2020, oltre che a specifiche situazioni evidenziate nel capitolo dedicato della presente relazione. Inoltre, viene specificato anche che alla data di presentazione del rendiconto non è stato possibile esaminare il bilancio di esercizio di alcuni enti e società. Infine,

[69] B.III.3 – Immobilizzazioni in corso ed acconti.

[70] Al costo storico sono state applicate le aliquote previste dal "Principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale" al punto 4.18 dell'allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011.

[71] Con d.m. 1° settembre 2021 è stato variato il principio contabile 4/3, paragrafo 6.3 con riferimento agli incrementi di valore delle partecipate valutate con il metodo del patrimonio netto.

viene dato conto che i crediti inseriti tra le immobilizzazioni finanziarie, pari a 127,25 milioni, includono i finanziamenti concessi dalla Regione ad amministrazioni pubbliche e imprese controllate da altri soggetti, riscuotibili negli esercizi successivi, al netto del relativo fondo svalutazione crediti, ivi compresi quelli erogati per il tramite di Fidi Toscana Spa, per 81,11 milioni.

C) L'attivo circolante

L'attivo circolante è composto dalle rimanenze, dai crediti, dalle attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni e dalle disponibilità liquide. Le rimanenze sono valutate al costo di acquisizione. Per tale voce si registra un moderato aumento, quasi del 26,23 per cento (da 252 mila al 31.12.2020 a 319 mila al 31.12.2021). Nell'esercizio precedente l'aumento era stato pari al 22 per cento; si tratta peraltro di valori non rilevanti.

C.II) I crediti

I crediti di funzionamento sono iscritti nell'attivo dello Stato Patrimoniale solo se corrispondenti a obbligazioni giuridiche perfezionate ed esigibili, per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni[72].

L'importo complessivo dei crediti, che alla fine dell'esercizio 2020 era pari a 3.820 milioni, risulta in aumento del 3,22 per cento (3.944 milioni al 31/12/2021) e in controtendenza rispetto all'esercizio precedente che registrava un calo di circa il 3,6 per cento. Tale somma è in gran parte costituita da crediti di natura tributaria (2.283 milioni circa in lieve calo, quasi dello 0,78 per cento, rispetto all'anno precedente). Una quota rilevante corrisponde ai crediti per trasferimenti e contributi, che ammontano a 1.187 milioni, in aumento del 16,25 per cento rispetto all'avvio della gestione 2021. Tra questi si registrano i "crediti verso clienti e utenti", per 20,30 milioni, in aumento del 25,5 per cento rispetto all'esercizio precedente (che registrava 16,17 milioni, anch'esso in lieve crescita, del 2,7 per cento, rispetto al 2019). L'Ente riferisce che questo ultimo incremento deriva, in gran parte, dai canoni di concessione del demanio idrico ai sensi della l.r. n. 22/2015.

Nella voce "altri crediti" che, al 31/12/2021, registra un valore pari ad oltre 453 milioni, in lieve diminuzione del 6 per cento rispetto all'anno precedente (il cui aumento era soltanto del 2 per cento), l'ente ha inserito i fondi da erogare a terzi beneficiari attraverso i soggetti gestori Fidi Toscana S.p.a., Artea e Sviluppo Toscana S.p.a. per un totale di 425,90 milioni[73]. Tutti gli importi sono al valore nominale e al netto del relativo fondo svalutazione crediti[74].

Come detto, il lieve aumento dei crediti alla fine dell'esercizio appare in controtendenza alla riduzione complessiva registrata in entrambi gli esercizi 2020 e 2019, la quale seguiva, ancora più nettamente sia in valore assoluto che in percentuale, il decremento dell'esercizio 2018, determinando la persistenza, nel corso degli anni, di un elevato ammontare di crediti rispetto al totale delle attività, senza sostanziali miglioramenti stabili nella capacità di riscossione, specie in presenza di una altrettanto importante posizione debitoria; ciò poteva

[72] Principio contabile 4.3 – punto 6.2 allegato al d.lgs. n. 118/2011.

[73] Ancora in aumento rispetto ai 372 milioni nel 2020, ai 368 milioni del 2019 e ai 359 milioni del 2018.

[74] Circa i criteri di determinazione del fondo di svalutazione con riferimento alle singole categorie di crediti, si rinvia alla specifica sezione dedicata, all'interno della presente relazione.

generare tensioni sulla liquidità, influenzando negativamente la tempistica dei pagamenti della Regione o, anche, degli enti dipendenti[75].

C.IV) Le disponibilità liquide

Sono iscritte al valore nominale. Sono allocati in questa categoria i valori del conto di tesoreria e degli altri depositi bancari e postali. In corrispondenza anche al modesto aumento dei crediti, si registra un incremento delle disponibilità liquide di oltre il 36 per cento ([76], che riporta il conto del tesoriere sopra 1.600 milioni (1.168 milioni nel 2020, 918 nel 2019 e 382 milioni nel 2018), e il complesso delle disponibilità liquide ad oltre 1.655 milioni[77]. La voce "altri depositi bancari e postali" riguarda principalmente le disponibilità presso i conti correnti postali ed ammonta ad oltre 31 milioni (in calo di circa il 33 per cento rispetto al 2020 – quando ammontava a 46,80 milioni, in diminuzione dell'8 per cento rispetto al 2019).

E) I ratei e risconti[78]

Nella voce "ratei e risconti attivi" sono stati inseriti i proventi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi e i costi sostenuti entro la chiusura dell'esercizio, ma di competenza di esercizi successivi. La Regione effettua specifiche ricognizioni, in tema di ratei e risconti, per le voci relative ad affitti, assicurazioni e interessi, registrate in contabilità finanziaria. I risconti attivi alla fine dell'esercizio ammontano a circa 395 mila (426 mila nel 2020, 554 mila nel 2019 e 342 mila nel 2018) e si riferiscono a canoni di locazioni passive, assicurazioni e contratti di servizio. I ratei attivi non risultano rappresentati già dalla fine dell'esercizio 2017.

[75] Nel 2021 l'Ente ha rispettato i parametri ex d.lgs. n. 231/2002, poiché il tempo medio di pagamento è stato inferiore di 26 giorni rispetto al termine stabilito contrattualmente, come risulta dalla certificazione di cui al d.l. n. 66/2014 ("Attestazione dei tempi di pagamento"), allegata al rendiconto. Peraltro, l'indice di tempestività di pagamento delle aziende sanitarie e ospedaliere, nello stesso anno, oscilla tra i -55,47 giorni della GSA e i 39,94 dell'AOU Pisana, con una media di 6,54 giorni, secondo i dati forniti in sede istruttoria dalla Regione.

[76] 2020 il 25 per cento, nel 2019 il 142 per cento, nel 2018 eoltre il 39 per cento, nel 2017 oltre il 20 per cento, che compensava il calo dell'esercizio 2016Nel 2016 le disponibilità liquide erano diminuite da 253 a 230 milioni.

[77] Per la disamina completa della gestione di cassa si rinvia all'apposita sezione nella presente relazione.

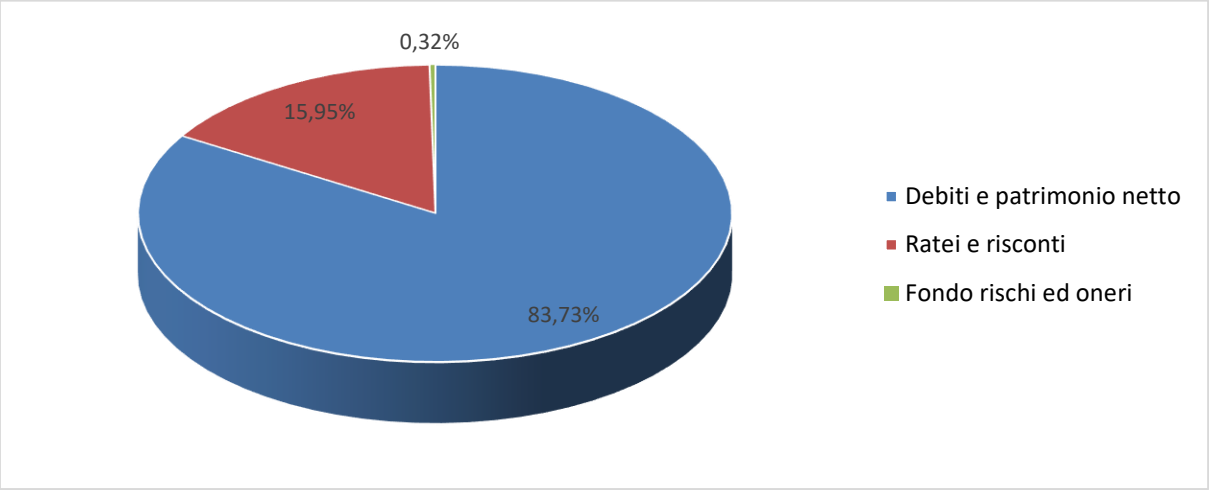
[78] I ratei attivi, iscritti e valutati in conformità a quanto stabilito dal Codice civile, rappresentano quote di ricavi/proventi che, pur rilevati per competenza nell'esercizio finanziario in chiusura, avranno manifestazione finanziaria futura. I risconti attivi si possono definire quote di costi che si sono manifestati finanziariamente nell'esercizio ma che vanno rinviati per competenza a futuri esercizi.

Tab. 2 - Stato patrimoniale. Passivo. Anno 2021. (in euro)

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	01/01/2021	31/12/2021	% 2020/2021
A) PATRIMONIO NETTO			
Fondo di dotazione	-2.753.995.156,92		-100,00
Riserve	943.488.749,51	990.953.874,29	5,03
da capitale	5.843.412,96	0,00	100,00
da permessi di costruire			
da riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	864.971.807,61	883.149.041,87	-2,10
altre riserve indisponibili	72.673.528,94	107.804.832,42	48,34
altre riserve disponibili			
Risultato economico dell'esercizio	321.406.782,18	-25.747.451,04	-108,01
Risultati economici di esercizi precedenti	466.288.686,16	-1.118.979.471,94	-339,98
Riserve negative per beni indisponibili	0,00	-883.149.041,87	-
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)	**-1.022.810.939,07**	**-1.036.922.090,56**	**1,38**
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI			
Per trattamento di quiescenza	0,00	0,00	
Per imposte	0,00	0,00	
Altri	12.111.689,97	22.551.473,69	86,20
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)	**12.111.689,97**	**22.551.473,69**	**86,20**
C)TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO			
TOTALE T.F.R. (C)			
D) DEBITI(1)			
Debiti da finanziamento	3.859.733.994,60	1.960.044.857,54	-49,22
prestiti obbligazionari	197.297.650,60	168.625.000,00	-14,53
v/ altre amministrazioni pubbliche	2.724.495.224,37	745.494.468,09	-72,64
verso banche e tesoriere			
verso altri finanziatori	937.941.119,63	1.045.925.389,45	11,51
Debiti verso fornitori	512.217,30	549.566,43	7,29
Acconti	618.500,00	514.600,00	-16,80
Debiti per trasferimenti e contributi	1.968.333.724,52	2.314.332.327,85	17,58
enti finanziati dal servizio sanitario nazionale			
altre amministrazioni pubbliche	1.741.942.913,73	2.036.577.772,58	16,91
imprese controllate	49.404.118,58	42.720.809,70	-13,53
imprese partecipate	2.800.350,39	5.461.665,79	95,04
altri soggetti	174.186.341,82	229.572.079,78	31,80
Altri debiti	742.635.046,55	2.685.114.961,45	261,57
tributari	116.712.428,11	126.888.538,64	8,72
verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	7.098.311,63	5.895.465,00	-16,95
per attività svolta per c/terzi (2)			
altri	618.824.306,81	2.552.330.957,81	312,45
TOTALE DEBITI (D)	**6.571.833.482,97**	**6.960.556.313,27**	**5,91**
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			
Ratei passivi	43.274.986,51	44.556.052,54	2,96
Risconti passivi	886.898.393,72	1.083.812.089,97	22,20
Contributi agli investimenti	235.626.154,93	441.426.861,01	87,34
da altre amministrazioni pubbliche	225.506.109,36	429.278.225,48	90,36
da altri soggetti	10.120.045,57	12.148.635,53	20,05
Concessioni pluriennali			
Altri risconti passivi	651.272.238,79	642.385.228,96	-1,36
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)	**930.173.380,23**	**1.128.368.142,51**	**21,31**
TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)	**6.491.307.614,10**	**7.074.553.838,91**	**8,99**
CONTI D'ORDINE			
1) Impegni su esercizi futuri	7.673.468.369,59	7.001.833.750,06	-8,75
2) beni di terzi in uso			
3) beni dati in uso a terzi			
4) garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	389.338.142,80	365.187.612,70	-6,20
5) garanzie prestate a imprese controllate			
6) garanzie prestate a imprese partecipate			
7) garanzie prestate a altre imprese			
TOTALE CONTI D'ORDINE	**8.062.806.512,39**	**7.367.021.362,76**	-8,63

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Fig. 2 - Stato patrimoniale. Passività. Incidenza delle voci economiche al 31/12/2021.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La tabella precedente, che rappresenta la parte passiva del patrimonio regionale, mette a confronto, come per la parte attiva, la situazione al 31/12/2020 con quella al 31/12/2021, mentre il grafico precedente individua la ripartizione percentuale delle voci patrimoniali del passivo. Quanto a tale ultimo aspetto, va specificato che la voce "debiti e patrimonio netto" è costituita da partite debitorie per 6.960 milioni, e dal patrimonio netto (negativo) di –1.037 milioni.

Lo Stato Patrimoniale passivo si compone del patrimonio netto, dei fondi per rischi ed oneri e dei debiti.

A) Il patrimonio netto

Il patrimonio netto è composto dal fondo di dotazione, costituito a sua volta dalla differenza tra attivo e passivo, al netto del valore attribuito alle riserve; viene ivi inserito anche il risultato economico dell'esercizio. In totale, si registra nel corso dell'anno un lieve decremento dell'1,38 per cento, in controtendenza ai sensibili miglioramenti registrati negli esercizi precedenti (27 per cento nel 2020, 18 per cento nel 2019 e 25 per cento nel 2018); infatti da -1.022 milioni al 31/12/2020 si modifica in -1.037 milioni al 31/12/2021, a causa del risultato economico negativo della gestione pari a 25,76 milioni.

Come già accennato nei precedenti referti, la negatività del fondo di dotazione e, in definitiva, del patrimonio netto è connessa alla specifica attività istituzionale della Regione, volta alla promozione dello sviluppo socioeconomico del territorio regionale con il trasferimento di risorse, anche patrimoniali, a soggetti pubblici e privati. I contributi agli investimenti conferiti a soggetti pubblici del territorio (aziende sanitarie, comuni, province, comunità montane etc..), ad esempio, aumentano la dotazione patrimoniale di questi soggetti, facendo diminuire di conseguenza il patrimonio dell'ente[79]. D'altra parte, negli ultimi anni il finanziamento degli investimenti è avvenuto sostanzialmente in assenza di corrispondenti

[79] In base ad una ricognizione sulla contabilità dal 2010 al 2015, risulta che la Regione Toscana ha impegnato, per contributi agli investimenti a soggetti pubblici mediante ricorso all'indebitamento, quasi 4 miliardi di euro.

fonti di finanziamento, in quanto i mutui non vengono assunti in presenza di adeguata giacenza di cassa (sistema dei cosiddetti "mutui a pareggio").

L'Ente riferisce che in conformità al principio contabile 4/3 "Principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale", a decorrere dal rendiconto 2021, sono state riclassificate le voci che compongono il Patrimonio Netto: I) fondo di dotazione; II) riserve; III) risultato economico dell'esercizio; IV) risultati economici di esercizi precedenti e V) riserve negative per beni indisponibili. Il Fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente e può assumere soltanto valore positivo o pari a zero. Le riserve del patrimonio netto (di cui alla lettera b) possono assumere solo valore positivo o pari a zero e sono suddivise in riserve disponibili ed indisponibili. Le riserve disponibili costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è utilizzabile per il ripiano, a garanzia del fondo di dotazione, previa delibera del Consiglio. Le riserve indisponibili sono le medesime di quelle istituite a decorrere dall'esercizio 2017 e cioè: "riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali" di importo pari al valore dei beni demaniali, patrimoniali e culturali iscritto nell'attivo patrimoniale, variabile in conseguenza dell'ammortamento e dell'acquisizione di nuovi beni; "altre riserve indisponibili" che sono state costituite a) a seguito dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui partecipazioni non hanno valore di liquidazione, in quanto il loro statuto prevede che, in caso di scioglimento, il fondo di dotazione sia destinato a soggetti non controllati o partecipati dalla controllante/partecipante. Tali riserve sono utilizzate in caso di liquidazione dell'ente controllato o partecipato; b) dagli utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto in quanto riserve vincolate all'utilizzo previsto dall'applicazione di tale metodo.

La voce "riserve negative per beni indisponibili", che può assumere soltanto valore negativo, è utilizzata quando la voce "risultati economici di esercizi precedenti" e le riserve disponibili non sono capienti per consentire la costituzione o l'incremento delle riserve indisponibili. Non potrà assumere un valore superiore, in valore assoluto, all'importo complessivo delle riserve indisponibili.

L'Ente riferisce che con le scritture di assestamento si è proceduto a stornare alle pertinenti voci IV) e V) il saldo negativo del fondo di dotazione, al netto delle riserve disponibili positive, costituite per destinazione degli utili conseguiti negli esercizi precedenti ed allocate nella voce II a), che "scompare" dagli schemi di bilancio adottati a decorrere dall'esercizio 2021.

Nell'ambito della l.r. n. 25/2021 (legge regionale di assestamento del bilancio di previsione 2021/2023), riferisce ancora l'Ente, l'utile dell'esercizio 2020 è stato destinato per 17,65 milioni, alla costituzione del fondo indisponibile per l'applicazione prevista dal metodo del Patrimonio netto (ai sensi del punto 6.3. dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011) e la parte residua di 303,75 milioni ad incremento di una riserva disponibile.

Nel corso dell'anno di riferimento l'ente ha provveduto, inoltre, ad incrementare la riserva indisponibile per i beni demaniali, patrimoniali indisponibili e per i beni culturali in relazione ai nuovi investimenti e agli ammortamenti dell'anno in corso e ad adeguare la riserva indisponibile a seguito dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui

partecipazioni sono prive del valore di liquidazione, sia in relazione alle nuove acquisizioni che alle modifiche di valori delle partecipazioni già iscritte in bilancio.

Infine, l'applicazione del novellato principio contabile relativo alle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto, secondo il quale gli incrementi di valore della partecipazione da iscrivere nel bilancio d'esercizio trova contropartita nella riserva indisponibile (per l'applicazione del metodo del patrimonio netto) e non alla voce "rivalutazioni" del conto economico, ha di conseguenza contribuito al peggioramento del risultato di esercizio.

B) I fondi per rischi ed oneri[80]

Sono stanziamenti a copertura di passività potenziali il cui verificarsi è probabile o possibile. La nota integrativa allo stato patrimoniale e al conto economico specifica che queste passività sono state valutate "secondo stime basate su conoscenze e dati il più oggettivi possibili e nel rispetto dei principi di prudenza e di rappresentazione veritiera e corretta della realtà", come previsto dall'allegato 4.3 del d.lgs. n. 118/2011. Il valore contabile, al termine dell'esercizio, pari a 22,55 milioni (12,11 milioni nel 2020) include il fondo per la copertura degli oneri futuri per il personale per circa 3,97 milioni, il fondo spese legali per 17,05 milioni e il fondo per indennità di fine mandato (1,54 milioni).

L'incremento della posta contabile è pari all' 86,20 per cento rispetto all'esercizio precedente (+35,3 per cento nel 2020).

In considerazione dell'applicazione del metodo del patrimonio netto, secondo quanto prevede il Punto 4.22 dell'Allegato 4/3, il fondo perdite societarie[81], come sopra descritto, non viene più accantonato tra i fondi rischi.

D) I debiti[82]

Sono valutati al loro valore nominale a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Il complesso delle partite debitorie è in aumento del 5,91 per cento rispetto all'esercizio precedente (da 6.572 del 2020 a 6.960 del 2021), in controtendenza alla riduzione degli ultimi esercizi (- 2,92 per cento nel 2020 e - 10,4 per cento nel 2019). Di questi debiti, 1.960 milioni sono costituiti da debiti di finanziamento, che sono diminuiti considerevolmente del 49,26 (4,26 per cento nel 2020 e 12 per cento nel 2019). La consistente riduzione del debito di finanziamento, riferisce l'Ente, è la conseguenza della modifica apportata all'allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011 dall'art. 4 del d.m. del 1° settembre 2021, secondo cui tale voce non comprende le somme anticipate dalla Tesoreria dello Stato per la sanità[83]. Tale modifica, però,

[80] Nel primo sono allocati accantonamenti per passività potenziali che è probabile e/o possibile che si verifichino. Nel fondo per oneri, invece, sono accantonate passività il cui ammontare o la cui data di estinzione sono indeterminati.

[81] Come previsto dal Punto 4.22 dell'Allegato 4/3.

[82] I debiti di finanziamento consistono nella differenza tra l'importo del debito all'inizio dell'esercizio e i pagamenti effettuati per rimborso dei prestiti. I debiti di funzionamento o verso i fornitori sono inseriti nello Stato Patrimoniale allorquando corrispondono ad obbligazioni giuridicamente perfezionate esigibili ed il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni. In ogni caso, tutti i debiti sono valutati al loro valore nominale, in presenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

[83] Tali somme devono essere contabilizzate, infatti, alla voce D5 – Altri debiti – lett. d).

ha generato un notevole incremento della voce "altri debiti" (di oltre il 260 per cento rispetto all'esercizio precedente), passando da 742,63 del 2020 a 2.685,11 milioni nel 2021.

L'aggregato comprende anche i residui passivi perenti[84] che al 31/12/2021 ammontano a 73,91 milioni, ancora in calo sia rispetto al 2020 (85,64 milioni nel 2020) che al 2019 (94,32 milioni) e 2018 (118,55 milioni).

Detti residui sono destinati a ridursi gradualmente[85] in conseguenza delle reiscrizioni o per cancellazioni effettuate per estinzione delle obbligazioni nei confronti dei creditori, per insussistenza, oppure per intervenuta prescrizione. L'ente accantona una quota dell'avanzo di amministrazione per finanziare appositi fondi, opportunamente distinti per tipo di spesa e tipo di risorsa, a copertura dei residui perenti.

Nel corso dell'esercizio 2021 sono stati contratti nuovi mutui (157,95 milioni con la Cassa Depositi e prestiti) e nel precedente esercizio, al fine di reperire maggiori risorse finanziarie a causa dell'emergenza epidemiologica Covid-2019, vista l'autorizzazione della l.r. n. 38/2020, l'Ente aveva proceduto ad una rinegoziazione di alcuni contratti di prestito mediante estensione dell'ammortamento fino al 31 dicembre 2043, ad un tasso di interesse fisso, ottenendo un risparmio nel triennio 2020-2022, sia in termini di interesse , sia di quota capitale da rimborsare.

Nella voce acconti, pari a 0,51 milioni sono ricomprese le somme incassate in via di anticipo relativamente alle aste effettuate nel 2019, nonché alle aste effettuate nel corso dell'anno 2020[86].

La voce "altri debiti", come sopra detto, è notevolmente aumentata passando dai 742, 63 milioni del 2020 ai 2.685,11, in virtù della modifica apportata dal d.m. del 1° settembre 2021; in questa voce sono contabilizzati gli impegni del perimetro sanitario, assunti ex art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 e gli impegni caduti in perenzione fino al 2015, secondo la normativa contabile previgente (al termine del 2021 ammontano a 73,91 milioni).

E) I ratei e risconti e contributi agli investimenti

L'ente ha riferito che i debiti sono stati riportati nello Stato Patrimoniale seguendo le prescrizioni dell'art. 2424-*bis*, comma 6, del Codice civile, come suggerito dal "principio applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale". Nella voce "ratei e risconti attivi" sono stati iscritti i proventi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi e i costi sostenuti entro la chiusura dell'esercizio, ma di competenza di esercizi successivi. Nella voce "ratei e risconti passivi" sono stati inseriti, rispettivamente, i costi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi e i proventi percepiti entro la chiusura dell'esercizio, ma di competenza di esercizi futuri. In particolare, la voce economica "risconti passivi" comprende l'avanzo di amministrazione vincolato proveniente dalla contabilità finanziaria e corrispondente a componenti positive di reddito (accertamenti di esercizi

[84] I residui perenti risultano un debito patrimoniale iscritto tra i "debiti" del conto del patrimonio.

[85] L'art. 60, c. 3 del d.lgs. n. 118/2011 dispone che a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 non è consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione.

[86] Immobile sito in Firenze, via della Carra – via delle Porte Nuove (2019), nonché alle aste effettuate nell'anno 2020 per la vendita del complesso immobiliare Villa Basilewsky e di terreni nei comuni di Castiglione della Pescaia, Chiusi della Verna e Roccastrada.

precedenti) che non hanno trovato correlazione con i corrispondenti costi nell'esercizio in cui le positività si sono manifestate. Analogamente, vi trova rappresentazione il fondo pluriennale vincolato, per la parte relativa a risorse vincolate.

Il valore dell'aggregato è pari a 1.128,38 milioni, con un aumento considerevole di 198,21 milioni[87], cioè di oltre il 21 per cento rispetto al precedente esercizio, di cui solo 44,56 milioni relativi a ratei passivi che includono il compenso per il salario accessorio dei dipendenti, da pagare nell'anno 2022, ma di competenza economica del 2021 (33,33 milioni) e interessi passivi su anticipazioni di liquidità del Mef (11,23 milioni), mentre la maggior parte (circa 1.084 milioni) è costituita dai risconti passivi, che includono, come detto, l'avanzo di amministrazione vincolato ed il fondo pluriennale vincolato relativo a risorse di natura vincolata. Infine, nella voce economica "contributi agli investimenti" (pari a 441,43 milioni, +87,34 rispetto al 2021), sono iscritti i contributi ricevuti per il finanziamento delle immobilizzazioni, da imputarsi ai conti economici dei futuri esercizi in proporzione alle quote di ammortamento dei relativi cespiti.

I conti d'ordine

Questi, suddivisi nella consueta triplica classificazione: rischi, impegni, beni di terzi, registrano gli accadimenti che potrebbero produrre effetti sul patrimonio dell'ente in tempi successivi a quelli della loro manifestazione ed includono la voce "1) Impegni su esercizi futuri", cioè gli impegni assunti sulle annualità successive del bilancio finanziario per l'acquisto di beni e servizi, pari a 7.001,83 milioni e la voce "4) Garanzie prestate", che accoglie prevalentemente le garanzie prestate dalla Regione a favore di enti dipendenti, quali le lettere di *patronage* per le Aziende sanitarie[88] per 300,19 milioni e una fidejussione prestata a garanzia di un prestito concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti Spa all'Autorità portuale di Piombino (65 milioni).

Il valore complessivo del 2021, pari a 7.367 milioni, registra un decremento dell'8,63 per cento rispetto al 2020 (che registrava 8.062 milioni), esercizio in cui si era osservata una lieve diminuzione dell'1,6 per cento rispetto al 2019.

Il Conto Economico è definito dal d.lgs. n. 118/2011[89] come lo strumento che permette, nell'ambito del sistema integrato di contabilità economico-patrimoniale, di rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni attuate da una amministrazione pubblica. Ciò permette di rappresentare le "utilità economiche" acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, consentendo la predisposizione dello Stato Patrimoniale e la rilevazione, in particolare, delle variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono, come già ricordato, un indicatore dei risultati della gestione.

Il Conto Economico, poi, deve essere utilizzato come base informativa per la determinazione analitica dei costi di gestione. Rilevante, infine, la finalità informativa del

[87] Nel 2020 si era registrato un aumento del 2,38 per cento, mentre nel 2019 si era registrato un calo dell'1,9 rispetto al 2018 (quando valeva 926 milioni e dove si era registrata il calo dell'1,5 per cento rispetto al 2017).

[88] Le garanzie sotto forma di lettere di *patronage* a favore delle Aziende sanitarie valgono oltre 300 milioni.

[89] Principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria Allegato 4/3.

conto, che consente ai vari portatori d'interesse di acquisire ulteriori informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche.

Esso viene redatto in forma scalare, ovvero a saldi progressivi, in ordine decrescente rispetto all'inerenza con le funzioni istituzionali. Così, il primo saldo riguarda le componenti positive e negative della gestione "istituzionale"[90], il secondo quello della gestione finanziaria; segue poi il saldo delle rettifiche di valore delle attività finanziarie e, infine, quello della gestione straordinaria.

[90] Nei conti economici di carattere privatistico è detta "gestione caratteristica" per indicare la rilevazione di proventi/ricavi e oneri/costi direttamente derivanti dall'attività specifica.

Tab. 3 - Conto economico. Anni 2020-2021. (in euro)

	CONTO ECONOMICO	2021	2020	2021/2020
	A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE			
1	Proventi da tributi	8.826.078.683,48	8.496.250.927,11	3,88
2	Proventi da fondi perequativi	135.163.163,76	133.012.957,99	1,62
3	Proventi da trasferimenti e contributi	1.449.372.529,82	1.592.284.955,65	-8,98
a	*Proventi da trasferimenti correnti*	1.323.631.153,94	1.191.567.646,60	11,08
b	*Quota annuale di contributi agli investimenti*	5.814.445,01	5.313.875,90	9,42
c	*Contributi agli investimenti*	119.926.930,87	395.403.433,15	-69,67
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	58.832.519,67	49.140.454,48	19,72
a	Proventi derivanti dalla gestione dei beni	42.608.571,29	32.985.101,71	29,18
b	Ricavi della vendita di beni			
c	Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi	16.223.948,38	16.155.352,77	0,42
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc (+/-)			
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione			
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni			
8	Altri ricavi e proventi diversi	46.899.914,80	53.395.367,81	-12,16
	TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	**10.516.346.811,53**	**10.324.084.663,04**	**1,86**
	B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE			
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	7.715.272,58	21.725.622,60	-64,49
10	Prestazioni di servizi	759.772.649,92	712.157.193,99	6,69
11	Utilizzo beni di terzi	6.051.261,82	5.098.208,99	18,69
12	Trasferimenti e contributi	9.332.775.609,15	9.077.788.392,63	2,81
a	Trasferimenti correnti	8.939.636.559,32	8.455.028.577,57	5,73
b	Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche.	266.233.350,33	499.112.468,99	-46,66
c	Contributi agli investimenti ad altri soggetti	126.905.699,50	123.647.346,07	2,64
13	Personale	158.244.504,84	163.770.553,07	-3,37
14	Ammortamenti e svalutazioni	131.825.512,54	42.243.510,15	212,06
a	Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali	13.650.983,94	15.124.562,79	-9,74
b	Ammortamenti di immobilizzazioni materiali	11.462.670,67	11.159.720,83	2,71
c	Altre svalutazioni delle immobilizzazioni			
d	Svalutazione dei crediti	106.711.858,93	15.959.226,53	568,65
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	-66.311,96	-45.512,27	45,70
16	Accantonamenti per rischi	10.360.587,11	0,00	
17	Altri accantonamenti	79.196,61	3.487.422,46	-97,63
18	Oneri diversi di gestione	7.398.377,23	8.595.278,67	-13,93
	TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	**10.414.156.660,84**	**10.034.820.670,29**	**3,78**
	DIFF. COMP. POSITIVI E NEGATIVI (A-B)	**102.190.150,69**	**289.263.992,75**	**-64,67**
	C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI			
	Proventi finanziari			
19	Proventi da partecipazioni	10.781.552,39	662.347,63	1527,78
a	da società controllate			
b	da società partecipate			
c	da altri soggetti	10.781.552,39	662.347,63	1527,78
20	Altri proventi finanziari	1.928.242,64	4.323.826,99	-55,40
	Totale proventi finanziari	**12.709.795,03**	**4.986.174,62**	**154,90**
.	Oneri finanziari			
21	Interessi ed altri oneri finanziari	44.399.344,22	48.508.638,80	-8,47
a	Interessi passivi	44.399.344,22	48.508.638,80	-8,47
b	Altri oneri finanziari			
	Totale oneri finanziari	**44.399.344,22**	**48.508.638,80**	**-8,47**
	TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI (C)	**-31.689.549,19**	**-43.522.464,18**	-27,19
	D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE			
22	Rivalutazioni	0,00	17.651.590,97	-100,00
23	Svalutazioni	6.875.353,63	6.866.671,50	0,13
	TOTALE RETTIFICHE (D)	**-6.875.353,63**	**10.784.919,47**	**-163,75**
	E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI			
24	Proventi straordinari	84.860.050,42	180.772.118,79	-53,06
a	Proventi da permessi di costruire			
b	Proventi da trasferimenti in conto capitale	220.459,08	20.335.403,23	-98,92
c	Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo	83.050.038,11	159.876.964,57	-18,05
d	Plusvalenze patrimoniali	675.163,90	168.783,04	300,02
e	Altri proventi straordinari	914.389,33	390.967,95	133,88

	CONTO ECONOMICO	2021	2020	2021/2020
	Totale proventi straordinari	**84.860.050,42**	**180.772.118,79**	**-53,06**
25	Oneri straordinari	163.724.819,61	104.194.307,7	57,13
a	Trasferimenti in conto capitale	104.667.459,00	9.903.338,00	
b	Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo	58.688.580,95	94.218.176,25	
c	Minusvalenze patrimoniali	317.735,46	72.793,45	
d	Altri oneri straordinari	51.044,20	0,00	-100,00
	Totale oneri straordinari	**163.724.819,61**	**104.194.307,70**	
	TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	**-78.864.769,19**	**76.577.811,09**	
	RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	**-15.239.521,32**	**333.104.259,13**	
26	Imposte (*)	10.507.929,72	11.697.476,95	
	RISULTATO DELL'ESERCIZIO	**-25.747.451,04**	**321.406.782,18**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Come si evince dalla tabella, i componenti positivi (proventi/ricavi) nel saldo della gestione "istituzionale", pari a 10.516 milioni (+1,86 per cento rispetto al 2020 che registrava 10.324 milioni; +3,65 per cento nel 2020 e +4,09 per cento nel 2019), sono rappresentati prevalentemente da tributi, per 8.826 milioni (quasi l'84 per cento del totale), che risultano in aumento del 3,88 per cento, in controtendenza rispetto all'esercizio precedente che registrava una diminuzione di quasi il 3 per cento rispetto al 2019 (in quest'ultimo esercizio, viceversa, risultava in aumento dell'1,78 per cento rispetto al 2018); a questo proposito l'Ente riferisce che anche nel corso del 2021 l'andamento delle componenti positive è stato influenzato dall'emergenza sanitaria Covid-19 anche se, a partire dal mese di settembre 2021, sono ripartite le normali attività di recupero tramite ruoli coattivi che le normative poste in essere per la mitigazione degli effetti economici dell'emergenza avevano bloccato, per cui tale voce presenta, in termini assoluti, una variazione positiva di 329,83 milioni.

Si registrano, inoltre, proventi da trasferimenti e contributi per 1.449 milioni (circa -9 per cento, rispetto al 2020, che registrava +54,95 per cento rispetto al 2019), di cui 1.323,63 milioni (+11,68 per cento; nel 2020 +73,50 per cento) risultano proventi da trasferimenti correnti e circa 120 milioni (-70 per cento; in controtendenza con +17,05 per cento nel 2020) sono proventi da contributi agli investimenti. Quest'ultima voce risulta in diminuzione rispetto all'esercizio precedente che presentava, fra gli altri, un trasferimento da parte dello Stato di 208 milioni per interventi di edilizia sanitaria[91].

I "ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici", che nel 2019 risultavano pari a 45,60 milioni, passano dai 49,14 del 2020 (+7,77 per cento) ai 58,83 milioni del 2021 (+9,42 per cento) ed includono, tra gli importi più significativi, i canoni sulle concessioni del demanio idrico e i proventi derivanti dal controllo degli impianti termici effettuati da ARRR Spa, ma incassati direttamente dall'ente. Tra questi, 42,6 milioni - peraltro in crescita di quasi il 30 per cento - sono i ricavi derivanti dalla gestione dei beni del patrimonio regionale, mentre non si registra nell'anno alcun introito derivante dalla vendita degli stessi.

Tra i componenti negativi della gestione "caratteristica", per un totale di 10.414 milioni (+3,78 per cento rispetto al 2020 che ammontava a 10.035 milioni, in lieve calo rispetto all'anno precedente che registrava +4,03 per cento), la voce più rilevante è quella relativa ai "trasferimenti e contributi", che ammonta a circa 9.333 milioni sul totale dei costi (+2,81 per cento), in crescita di circa 255 milioni rispetto all'anno precedente; all'interno di tale voce i

[91] L. 11.3.1988 n. 67, art. 20.

trasferimenti correnti sono in aumento di 484,61 milioni, rispetto al 2020, dovuto a maggiori trasferimenti di risorse alle Aziende e agli Enti del Servizio sanitario nazionale per fronteggiare l'emergenza Covid-19. I trasferimenti per contributi agli investimenti diminuiscono di quasi 233 milioni coerentemente con i minori trasferimenti da parte dello Stato. Sempre nella stessa gestione, i costi per l'acquisto di beni e per prestazioni di servizi ammontano, rispettivamente, a 7,7 milioni (-64,4 per cento, in controtendenza agli ultimi esercizi che registravano +26,81 per cento nel 2020 e +16,52 per cento nel 2019) e 759,8 milioni (+7 per cento circa; +1,68 per cento nel 2020); quest'ultimo valore include, in particolare, il costo per i servizi di trasporto pubblico locale su gomma e su ferro. Il costo del personale, pari a 158,24 milioni (-3,37 per cento; +0,61 per cento nel 2020), risulta lievemente in diminuzione rispetto all'anno precedente, in controtendenza a quanto rilevato nel precedente esercizio. Vengono poi in evidenza, quali costi dell'esercizio, le quote annuali di ammortamento, per 25,11 milioni[92], le "altre svalutazioni per immobilizzazioni" che nel 2019 erano pari a 0,04 milioni, accantonamento motivato dall'ente con una "più corretta determinazione del valore di alcuni immobili a seguito di aggiornamento catastale", nell'anno corrente, come del resto in quello precedente, non risultano presenti.

Per quanto riguarda la voce "svalutazione dei crediti", pari a 106,71 milioni contro i 15,96 del 2020, questa registra un considerevole aumento per effetto dell'applicazione sui residui attivi, presenti al termine dell'esercizio, della metodologia prevista dall'allegato 4/2 del D.lgs. 118/2011 per la svalutazione dei crediti di dubbia esigibilità. Ciò in controtendenza al 2020 quando risultava drasticamente ridotta (-89,67 per cento)[93], ma conforme al 2019 il cui importo era pari a 154,46 milioni (+70,31 per cento) e l'incremento[94], rispetto al 2018, era "dovuto ai maggiori accertamenti per ruoli coattivi delle tasse automobilistiche emessi nel corso del 2019 e parzialmente svalutati". La voce "accantonamento per rischi", pari a 10,36 milioni si riferisce all'adeguamento del fondo spese legali.

Il saldo della gestione è positivo per 102,19 milioni, ma in decremento del 64,87 per cento rispetto all'esercizio precedente (pari a 289,26 milioni); nel 2020 il saldo risultava +41,78 per cento, in controtendenza al 2019 che registrava un decremento del 16,68 per cento rispetto all'esercizio 2018.

Il successivo saldo, quello della gestione finanziaria, pari a 31,69 milioni, si mantiene negativo, come negli esercizi precedenti, con un miglioramento, rispetto al 2020, del 27,19 per cento. In dettaglio, i proventi finanziari risultano circa 12,71 milioni, in considerevole aumento rispetto al 2020 (+154,90), (con una variazione in termini assoluti di circa 7.724 milioni), esercizio che registrava una consistenza pari a circa 4,99 milioni (-16,74 per cento nel 2020 e -39,5 per cento nel 2019), mentre gli oneri finanziari sono pari a circa 44,40 milioni e in decremento dell'8,47 per cento rispetto al 2020. Tra i proventi finanziari sono inclusi gli utili

[92] In dettaglio, 13,65 milioni per gli ammortamenti di immobilizzazioni immateriali e 11,46 milioni per ammortamenti di immobilizzazioni materiali.

[93] Analogo andamento si registra in parallelo nell'importo del fondo crediti dubbia esigibilità, che infatti ha continuato negli anni ad incrementarsi (297 milioni nel 2016, 327 nel 2017, 391 nel 2018 e 488 nel 2019) fino a scendere, nel 2020, a circa 479 milioni.

[94] Nel 2018 la voce economica "fondo di svalutazione crediti" risultava pari a 90,69 milioni.

distribuiti dagli enti strumentali della regione in accordo con la d.c.r. n. 15/2016 e con la d.g.r. n. 50/2016.

Il saldo delle rettifiche delle attività finanziarie, risulta negativo e pari ad oltre -6,87 milioni, in controtendenza all'esercizio precedente che registrava +10,8 milioni (-163,75 per cento); ciò, come riferisce l'ente, in conseguenza della diversa contabilizzazione delle rivalutazioni che, a partire dal 2021, vengono registrate alla voce "Altre riserve indisponibili" del Patrimonio netto.

Le rettifiche si riferiscono prevalentemente a variazioni positive o negative delle partecipazioni azionarie valutate con il metodo del patrimonio netto. Le svalutazioni di immobilizzazioni diverse dalle partecipazioni, come riferisce l'ente, riguardano la svalutazione prudenziale dei fondi mobiliari Toscana Venture, Toscana Innovazione e i3 Università, nonché la svalutazione dell'anno 2021 del credito relativo al prestito subordinato soci, concesso dalla Regione a Fidi Toscana Spa nel periodo 2009/2011, mentre le svalutazioni di attività, che non costituiscono immobilizzazioni, si riferiscono alla svalutazione delle partecipazioni nelle società Terme di Chianciano Immobiliare Spa e Terme di Casciana Spa, entrambe in liquidazione, e nella totale svalutazione di partecipazione in due società cooperative ex Etsaf che sono state cancellate dal Registro delle imprese.

Infine, la gestione straordinaria chiude il 2021 con un negativo pari a 78,86 milioni e presenta una differenza, rispetto all'esercizio precedente, di -155,44 milioni; ciò in controtendenza al 2020 che aveva chiuso con un positivo di 76,58 milioni, risultando in ulteriore calo, rispetto al 2019 di quasi l'8 per cento (esercizio in cui si era registrato una drastica decrescita rispetto al 2018 quando era pari a 256,52 milioni). Ciò è dovuto, ad un consistente decremento dei proventi straordinari che dai 180,77 del 2020, si assestano agli 84,86 milioni con andamento contrario all'esercizio precedente che ne registrava la crescita di oltre il 15 per cento (da 156,73 a 180,77 milioni). Nel dettaglio si sono ridotte le sopravvenienze ed insussistenze del passivo di 76,83 milioni considerato l'esercizio precedente che registrava proventi per trasferimento in conto capitale pari a circa 20 milioni, provenienti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, quale misura urgente a seguito dell'emergenza Covid-19[95].

Nella voce "proventi straordinari", la sottovoce più consistente riguarda le "Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo", pari a 83,05 milioni, in decremento quasi del 50 per cento (48,05) rispetto all'esercizio precedente. All'interno di tale aggregato sono comprese le insussistenze del passivo, pari a 67,98 milioni, derivanti, come riferisce l'Ente, dalle economie presenti nella contabilità finanziaria su residui passivi e sopravvenienze attive per 15,65 milioni, consistenti per la maggior parte in maggiori accertamenti di entrate tributarie di competenza di esercizi precedenti 4,47 milioni) e acquisizioni di immobilizzazioni materiali derivanti da rinvenimenti di beni mobili e da rettifiche di valore su beni immobili per aggiornamenti catastali e/o a seguito della continua attività di revisione per oltre 9 milioni.

Le plusvalenze patrimoniali, pari a 0,67 milioni e in crescita del 300 per cento rispetto all'esercizio precedente, sono determinate dalle plusvalenze realizzate dalla vendita di

[95] D.l. 157/2020, art. 22.

immobili e cessione di terreni agricoli. Gli altri proventi straordinari (+133,88 per cento) sono costituiti prevalentemente da recuperi e rimborsi.

Gli oneri straordinari, pari a 163,72 milioni (+57,13), sono in gran parte riconducibili a trasferimenti in conto capitale ad Aziende ed Enti del Servizio Sanitario per ripiano disavanzi pregressi (104,67 milioni) e ad insussistenze dell'attivo (40,81 milioni), relative alla cancellazione dei residui attivi della contabilità finanziaria, al netto dell'utilizzo del Fondo svalutazione Crediti per 8,54 milioni, mentre le sopravvenienze passive sono principalmente costituite da rimborso di imposte e tasse (13,54 milioni)[96]; per quanto riguarda la voce "imposte", che presentano una variazione negativa (-10,17 per cento) rispetto all'esercizio precedente, in termini assoluti pari a -1.189 milioni, in linea con il lieve decremento dei costi del personale, questa si riferisce all'IRAP pagata dalla regione sulle retribuzioni e compensi corrisposti.

Il risultato economico dell'esercizio 2021 si chiude con una perdita pari a 25,75 milioni[97], con una variazione negativa in termini assoluti pari a 347,15 milioni (-108,01 per cento), anche se la contabilità finanziaria evidenzia un miglioramento rispetto al precedente esercizio. Le due grandezze, tuttavia, come evidenzia l'Ente, non sono direttamente confrontabili, perché non tutte le scritture relative alla gestione della competenza in contabilità finanziaria si traducono in ricavi e costi d'esercizio, né le rettifiche dei residui, che ugualmente influenzano il risultato di amministrazione in contabilità finanziaria, si traducono in costi e ricavi straordinari nella contabilità economica. Inoltre, in contabilità economica, il risultato è influenzato anche dalle scritture di rettifica tipiche di questo sistema di rilevazione, quali gli ammortamenti, i ratei e i risconti.

Le poste più rilevanti che hanno influenzato il peggioramento del risultato d'esercizio, come relaziona l'ente, si collegano in parte alla necessità di fronteggiare l'emergenza Covid: i) a fronte di incrementi di risorse destinate al finanziamento del SSN (tributi, fondo perequativo e trasferimenti statali), le spese per trasferimenti correnti hanno superato di oltre 83 milioni tali ricavi; ii) nel 2021 è stato erogato un contributo straordinario di 96 milioni alle aziende sanitarie per fronteggiare le perdite registrate a chiusura dei bilanci di esercizio 2020. Se si analizzano le voci relative ai costi della gestione ordinaria, si evidenziano maggiori costi per i contratti di servizio relativi al Trasporto Pubblico Locale, per 41 milioni, nonché maggiori trasferimenti alle imprese per 30 milioni. Inoltre, l'applicazione del principio contabile 4/2, relativamente alla determinazione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, ha comportato un incremento degli accantonamenti di oltre 98,07 milioni rispetto all'esercizio 2020. A giustificazione della variazione in termini assoluti del risultato di esercizio, l'ente infine evidenzia l'applicazione del principio contabile 4/3, relativo alla rivalutazione delle

[96] 13 milioni per la tassa automobilistica da riversare allo Stato per l'anno di competenza 2021 ai sensi dell'art. 1, comma 322, L. 296/2006.

[97] L'esercizio economico 2020 si chiudeva con un risultato economico in utile per 321,41 milioni, in miglioramento di oltre il 2 per cento rispetto al 2019, che si era chiuso con un utile di 314,84 milioni. Permaneva, tuttavia, un peggioramento rispetto al 2018 il cui risultato era stato fortemente influenzato dal risultato della gestione straordinaria, che incideva per circa il 45 per cento (ben 256 milioni su 571). La suddetta incidenza che, nel 2019 si era fortemente ridotta (pari al 26,5 per cento, 83,2 milioni su 314,2), è ulteriormente diminuita nel 2020 (23,82 per cento, 76,6 milioni su 321,4). Ne conseguiva che il risultato del 2020 era migliore rispetto a quello del 2019, ma nettamente peggiore di quello del 2018 il cui risultato era fortemente influenzato dal risultato della gestione straordinaria che incideva per circa il 45 per cento (ben 256 milioni su 571).

partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto che non concorrono più alla determinazione del risultato, mentre nel precedente esercizio partecipavano per oltre 17 milioni alla sua formazione.

2.1 *Beni immobili indisponibili, disponibili, demaniali e diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti*

I beni immobili di proprietà della Regione iscritti tra le "immobilizzazioni materiali" sono suddivisi, come accennato, in beni demaniali, beni appartenenti al patrimonio indisponibile e beni appartenenti al patrimonio disponibile. Questi beni sono stati acquistati direttamente o devoluti a titolo gratuito dallo Stato o da altro soggetto. Nel corso dell'esercizio 2021, l'ente ha proseguito l'attività di verifica e stima dei beni immobili iniziata negli anni precedenti, in particolare è in fase di attuazione la ricognizione del demanio strumentale alle funzioni specifiche quali strade, strade ferrate, acquedotti di interesse regionale, costruzioni entro i limiti del demanio idrico, opere idrauliche, nonché infrastrutture telematiche (banda larga), che hanno generato un consistente aumento della voce "immobilizzazioni materiali"; il patrimonio mobiliare è stato valutato, ove possibile, al costo storico di acquisizione. In presenza di donazioni, l'ente ha fatto riferimento al valore reperibile negli atti ufficiali in possesso e, nel caso in cui non sia stato possibile rinvenirlo in alcun modo, i cespiti sono stati considerati con valore pari a 50 euro.

I beni mobili sono stati riclassificati nelle classi di cespiti previsti dai nuovi schemi di bilancio e alcune categorie di beni sono state valutate applicando i nuovi principi di armonizzazione. Al fine della riclassificazione delle voci dello Stato Patrimoniale secondo il piano dei conti, l'ente ha provveduto ad assegnare nuove codifiche alle immobilizzazioni[98]. A seguito della modifica del piano dei conti[99], è stato necessario distinguere i fabbricati ad uso commerciale da quelli ad uso istituzionale, e di conseguenza riclassificare al 31/12/2019 i beni appartenenti a queste tipologie.

Per i beni mobili, le categorie del conto del patrimonio hanno trovato corrispondenza con le classificazioni previste dal piano dei conti. Appartengono alla Regione beni immobili di tipologia diversa, la cui consistenza numerica viene di seguito evidenziata.

Il patrimonio immobiliare della Regione, recentemente riclassificato, viene evidenziato nelle tabelle di seguito riportate, ed è costituito dall'insieme dei beni demaniali, patrimoniali indisponibili e disponibili. Vi sono anche i diritti reali su beni appartenenti ad altri soggetti (servitù)[100].

[98] Cioè a quegli elementi patrimoniali destinati ad essere utilizzati durevolmente dalla Regione.

[99] Dell'agosto del 2016 a valere per gli esercizi 2017, 2018 e 2019.

[100] "Obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio" art. 30 d.lgs n. 30/2013.

Tab. 4 - Beni demaniali. Dati aggiornati a dicembre 2021[101].

BENI IMMOBILI DEMANIALI		
Categoria	**Descrizione**	**Quantità numerica[102]**
D-A	Le strade, le autostrade - Fabbricati	288
D-A	Le strade, le autostrade	20
D-A	Terreni espropriati per realizzare strade appartenenti alla categoria D-A	3.375
D-B	Le strade ferrate - Fabbricati	104
D-B	Le strade ferrate	3
D-B	Le strade ferrate - Terreni	773
D-E	I canali, i porti lacuali, le zone portuali della navigazione interna e relative pertinenze	20
D-F	Le costruzioni, i terreni e le opere esistenti entro i limiti del demanio marittimo, del mare territoriale, del demanio idrico, del demanio regionale territoriale, del demanio idrico, del demanio regionale fluviale e lacuale, anche se non costituenti pertinenze del demanio - Fabbricati	31
D-F	Le costruzioni, i terreni e le opere esistenti entro i limiti del demanio marittimo, del mare territoriale, del demanio idrico, del demanio regionale territoriale, del demanio idrico, del demanio regionale fluviale e lacuale, anche se non costituenti pertinenze del demanio - Terreni	936
D-G	Le opere idrauliche di quarta e quinta categoria e non classificate e le relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e le relative pertinenze classificate nelle altre categorie, se realizzate con fondi regionali	22
D-H	Gli immobili dichiarati o riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia - Fabbricati	574
D H	Gli immobili dichiarati o riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia -Terreni	492
D-I	Le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche, etc.[103]	79
D-L	Beni assoggettati da leggi statali o regionali al regime demanio pubblico - Fabbricati	155
D-L	Beni assoggettati da leggi statali o regionali al regime demanio pubblico - Terreni	7.960
	Totale	14.832

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Tab. 5 - Beni patrimoniali indisponibili e disponibili. Dati aggiornati a dicembre 2021.

BENI IMMOBILI INDISPONIBILI		
Categoria	**Descrizione**	**Quantità numerica[104]**
PI-A	Acque minerali e termali comprese le pertinenze eventualmente acquisite al termine della concessione	86
PI-C	Le foreste, i vivai forestali e, in genere, i beni agricolo forestali di cui all'art 22 della l.r. n. 39/2000 - Fabbricati	1.065
PI-C	Le foreste, i vivai forestali e, in genere, i beni agricolo forestali di cui all'art 22 della l.r. n. 39/2000 - Terreni	33.083
PI-E	Sedi regionali	68
PI-F	Gli altri immobili espressamente destinati ad un pubblico servizio o comunque al diretto perseguimento di specifiche finalità pubbliche di interesse regionale - Fabbricati	214
PI-F	Gli altri immobili espressamente destinati ad un pubblico servizio o comunque al diretto perseguimento di specifiche finalità pubbliche di interesse region. - Terreni	44
	Totale	34.560
BENI IMMOBILI DISPONIBILI		
PD	Fabbricati	262
PD	Terreni	2.741
	Totale	3.003

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

[101] Nel sito di Regione Toscana si legge: "Al fine di rendere il database, relativo al patrimonio immobiliare, sempre più completo ed esaustivo, gli uffici competenti in materia effettuano continue verifiche atte all'aggiornamento delle informazioni presenti in archivio".

[102] In alcuni casi trattasi di complessi immobiliari composti da più elementi.

[103] I beni di seguito elencati sono stati trasferiti in proprietà al Consiglio regionale, con verbale del 22/12/2015 ai sensi della delibera n. 902 del 28/09/2015 che ha approvato l'intesa sottoscritta in data 28/09/2015 tra Consiglio e Giunta regionale: Archivio architetto Savioli, Collezione opere architetto Savioli, Collezione Strozzi Sacrati (n. 8 opere notificate), Villa Medicea di Careggi (beni pertinenziali contenuti nel salone).

[104] Vedi nota precedente.

2.2 *La gestione dei beni mobili e immobili*

L'amministrazione e la gestione del patrimonio regionale sono disciplinate dalla legge regionale 27 dicembre 2004, n. 77 per i beni appartenenti al patrimonio immobiliare indisponibile e disponibile e dalla legge regionale 21 marzo 2000 n. 39, come modificata dalla legge regionale 27 gennaio 2016, n. 4, per i beni del patrimonio agricolo forestale; restano in vigore le disposizioni del regolamento di attuazione delle suddette leggi n. 61/R del 23/11/2005, che disciplina la classificazione e destinazione dei beni[105], i contenuti e la gestione dell'inventario generale[106], la gestione dei beni mobili[107], di quelli immobili del demanio e del patrimonio regionale[108], nonché le procedure di stima e di alienazione dei beni immobili[109].

La gestione patrimoniale dei beni mobili e immobili, iscritti nell'attivo patrimoniale, genera costi per la loro manutenzione e valorizzazione, ovvero proventi per la loro utilizzazione da parte di terzi, nonché in caso di alienazione.

Così, si è ritenuto utile fornire sintetiche informazioni sulla gestione dei beni mobili ed immobili della Regione. Quanto ai beni mobili, la tabella seguente ne sintetizza le movimentazioni nell'anno 2021.

Tab. 6 - Beni mobili al 31/12/2021[110].

Beni	Anno	Utilizzati in proprio		Dismessi		
		per finalità istituzionali	per finalità diverse	tramite alienazione	tramite permuta	non più suscettibili di uso
Beni mobili registrati in proprietà della regione	2020	449				1
	2021	440				34
Universalità di mobili in proprietà della regione	2020	84				
	2021	85				
Beni mobili non registrati in proprietà della regione	2020	106.665				1.142
	2021	123.130				2.587

Fonte: Regione Toscana. Settore servizi genenrali e amministrazione del patrimonio.

Si osserva che i beni mobili registrati risultano in calo di 9 unità rispetto all'anno precedente (nel 2020 erano aumentati di 44 unità), mentre risultano incrementate di una unità[111] le universalità di beni mobili, in cui rientrano fondi archivistici e collezioni museali[112]. Per quanto riguarda i beni mobili non registrati si evidenzia, in continuità con l'anno precedente, un notevole aumento della loro quantità; si ricorda che nel 2018 (anno nel quale si era verificato una consistente diminuzione di questi beni) l'ente aveva motivato la

[105] Titolo II articoli da 2 a 6.

[106] Titolo III articoli da 7 a 13.

[107] Titolo IV articoli da 14 a 33.

[108] Titoli V, VI e VII articoli da 34 a 57.

[109] Titolo VIII articoli da 58 a 64.

[110] L'Ente specifica che nel totale dei beni mobili al 31 dicembre 2021 "non sono registrati i beni immateriali (*software*, licenze, brevetti, marchi, opere dell'ingegno, diritti d'autore).

[111] Si tratta della c.d. "Collezione Alinari", il cui contratto di compravendita era stato sottoscritto in data 28 novembre 2019 e che è stata inserita nel registro dei beni mobili solo nel 2021, poiché la verifica dell'integrità materiale si è conclusa il 27 settembre 2021 ed il pagamento del saldo dell'acquisto è avvenuto in data 3/12/2021.

[112] Il totale di 85 beni è così suddiviso: 75 appartengono al Consiglio (74 sono fondi documentari, cioè collezioni di libri ed 1 è classificato come "bene necessario per l'attività di rappresentanza"), mentre 10 sono beni storico/artistici appartenenti alla Giunta.

diminuzione con "lo storno dei beni librari del consiglio regionale"[113]. Le dismissioni sono avvenute esclusivamente per messa in fuori uso, con distruzione degli stessi beni o assegnazione ad altri soggetti. Infine, ai sensi dell'art. 22 del già citato regolamento di attuazione n. 61/2005, è stata iniziata, nel 2020, la ricognizione straordinaria dei beni mobili: inizialmente prevista con inizio a marzo 2020 e conclusione a dicembre 2020, a causa delle chiusure disposte in relazione alla pandemia da Covid-19, l'inizio è stato posticipato a settembre 2020 e, di conseguenza, la scadenza è stata posticipata a giugno 2021. Tale scadenza è stata, sostanzialmente, rispettata, in quanto la ricognizione, affidata al Consorzio Metis, società *in house* della Regione, si è conclusa il 15 luglio 2021: l'amministrazione regionale, tuttavia, ha ritenuto, comunque, necessario proseguire la suddetta attività di ricognizione dei beni mobili[114].

Il patrimonio immobiliare è utilizzato per finalità istituzionali e come sedi degli uffici amministrativi della Regione, ovvero è concesso in uso a terzi mediante contratti di diritto privato (locazioni o comodati), oppure attraverso concessioni amministrative.

Gli immobili utilizzati dalle strutture regionali sono in totale 56[115] al 31 dicembre 2021. Le spese di gestione relative agli stessi risultano pari a 10.413.589,40 euro, con un incremento del 2,58 per cento rispetto al 2020[116]; la spesa per manutenzione al metro quadro aumenta anch'essa, nella misura del 4,93 per cento, rispetto al 2020, passando da 19,15 a 20,09 euro. Si osserva che la spesa sostenuta per la manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili[117] è aumentata (del 7,29 per cento rispetto al 2020) in misura percentuale superiore rispetto all'aumento della superficie da manutenere (che è stato del 2,25 per cento rispetto al 2020).

Il dettaglio delle spese è evidenziato nella tabella seguente, che dà conto anche della superficie complessiva utilizzata e del numero dei dipendenti presenti negli spazi. In particolare, si evidenzia un generale e consistente aumento delle spese in tutte le voci, ad esclusione delle spese condominiali e delle utenze, queste ultime, come già avvenuto nel 2020, a causa della minor presenza del personale negli uffici, derivante dal ricorso al lavoro agile (*smartworking)* da parte dello stesso personale, conseguente all'emergenza sanitaria da Covid-19. La suddetta emergenza sanitaria è stata la causa anche dell'aumento delle spese per la pulizia delle sedi, che sono state fatte oggetto di sanificazione straordinaria. Ne deriva – essendo aumentata sia la superficie delle sedi che il numero dei dipendenti – un lieve aumento delle spese per metro quadrato e un calo, rispetto al 2020, delle spese per dipendente.

---

[113] Il Consiglio stesso aveva precisato con nota: "I libri facenti parte delle biblioteche la cui consultazione rientra nell'attività istituzionale dell'ente non sono ricompresi nelle immobilizzazioni ai sensi delle modifiche normative apportate con decreto del ministero delle finanze del 18 maggio 2017, paragrafo 6.1.2 dell'allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011".

[114] Al riguardo, l'amministrazione regionale ha precisato che "l'attività di ricognizione dei beni mobili effettuata da Metis ha tuttavia risentito fortemente dell'emergenza sanitaria causata da Covid-19: essa, infatti, si è svolta in alcuni casi senza la presenza di referenti regionali e, spesso, è stata condizionata dall'impossibilità di inventariare i beni informatici trasferiti dai dipendenti in *smart working* presso le proprie abitazioni".

[115] Di cui 18 a Firenze, 10 a Grosseto, 6 a Pisa, 5 a Lucca, 4 ad Arezzo e Pistoia, 3 a Livorno e Siena, 2 a Massa Carrara e uno a Prato.

[116] Nel 2020 le spese risultavano pari a 10,15 milioni, con un incremento del 7,06 per cento rispetto al 2019.

[117] L'Ente specifica che nelle concessioni la manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili spetta al concessionario, mentre nelle locazioni spetta al locatario la sola manutenzione ordinaria rimanendo a carico della Regione quella straordinaria.

Tab. 7 - Spese di gestione per gli immobili sedi regionali. Anni 2020 e 2021. (in euro)

	2020	2021	2021/2020 %
Manutenzione ordinaria	1.508.960,69	1.591.945,41	5,50%
Manutenzione straordinaria	405.159,15	461.713,93	13,96%
Utenze	1.449.907,12	1.131.606,97	-21,95%
Tasse	578.499,52	760.796,11	31,51%
Condominiali	1.709.927,35	1.633.593,04	-4,46%
Facchinaggio e altre	408.508,56	483.882,99	18,45%
Pulizia, vigilanza, sicurezza*	4.090.542,77	4.350.050,95	6,34%
Totale spese	**10.151.505,17**	**10.413.589,40**	**2,58%**
Superficie sedi regionali*	99.977	102.230	2,25%
n. dipendenti	2.507	2.685	7,10%
Totale spese per metro quadro	**101,54**	**101,86**	**0,32%**
Totale spese per dipendente	**4.049,26**	**3.878,43**	**-4,22%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana. Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

* Nelle spese di pulizia sono comprese anche quelle relative agli interventi di sanificazione straordinaria per l'emergenza sanitaria derivante da Covid-19.

La successiva tabella mostra, invece, i beni immobili utilizzati da terzi che, al 31/12/2021, sono 145 (nel 2020 erano 117).

In generale, gli introiti sono diminuiti dell'1,48 per cento e, in particolare, quelli relativi ai canoni di locazione (-47.729 euro) e quelli per le concessioni (13.803 euro in meno), mentre quelli per "altri contratti" sono aumentati, invece, di 39.239 euro.

Nel prospetto seguente sono evidenziate le tipologie contrattuali utilizzate, i proventi realizzati ed i costi sostenuti per la gestione degli immobili utilizzati da terzi nel biennio 2020-2021.

Tab. 8 - Beni immobili regionali utilizzati da terzi. Contratti, proventi e spese di gestione al 31/12/2021.

	Anno	Utilizzati da terzi in forza di contratti di diritto privato				Utilizzati da terzi in concessione	Totali
		Locazione	Comodato	Altri contratti(*)	Altre gestioni (**)		
Beni immobili di proprietà della Regione	2020	11	4	22		80	117
	2021	10	5	41		89	145
Proventi realizzati dalla gestione (accertamenti euro)	2020	219.345		397.120		889.925	1.506.390
	2021	171.616		436.539		876.122	1.484.097
Spese di gestione sostenute dalla Regione (impegni euro)	2020	0		0		0	0
	2021	1.802.439,79	13.951,00			0	1.816.390,79

Fonte: Regione Toscana. Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

(*) Sono comprese in questa voce le autorizzazioni ex art. 39, nonché le indennità di occupazioni sui beni per i quali sono in corso di rinnovo i relativi atti di concessione.

(**) Proventi derivanti dalla gestione patrimoniale e la costituzione di diritti reali.

La Regione ha sostenuto, nel 2021, spese di gestione per gli immobili utilizzati da terzi per un importo complessivo pari a 1.816.390,79, quasi tutti ascrivibili a beni in locazione.

Come descritto nella relazione sulla gestione del patrimonio, predisposta dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 31 della l.r. n. 77/2004, nel 2021 sono state stipulate 20 concessioni e due locazioni, sono state rilasciate 5 autorizzazioni ai sensi dell'art. 39 del regolamento di attuazione della l.r. n. 77/2004 e sono stati ripresi in consegna 4 immobili precedentemente occupati. L'istituto della concessione amministrativa è utilizzato, a norma dell'art. 40 del regolamento, per gli immobili del demanio o del patrimonio indisponibile, mentre sono

concessi, di norma, in locazione o comodato i beni immobili del patrimonio disponibile. La durata dei contratti varia in funzione della destinazione d'uso degli immobili, ed è uniforme sia in caso di concessione che di locazione[118].

La scelta del concessionario o del conduttore avviene sulla base di avvisi pubblici che definiscono, tra l'altro, i criteri di assegnazione, specie per le locazioni e le concessioni abitative[119]. Si può procedere all'assegnazione diretta per le concessioni a enti locali o enti pubblici senza scopo di lucro, ovvero quando l'interesse pubblico può essere perseguito da un unico specifico soggetto.

L'entità dei canoni di concessione, locazione e comodato è parametrata, per la generalità degli immobili, ai prezzi correnti di mercato, salvo che per le concessioni o locazioni abitative, per le quali si applica la normativa recata dalla citata legge n. 431/1998.

Per le concessioni a enti pubblici, ovvero a soggetti che si obblighino ad effettuare interventi di recupero edilizio, può essere applicato il canone ricognitorio[120].

Al patrimonio immobiliare regionale (demaniale o patrimoniale) si aggiunge il patrimonio agricolo forestale indisponibile[121]. Il patrimonio agricolo-forestale regionale (Pafr), rappresentato da 52 complessi forestali di dimensione variabile, compresa fra i poco più di 100 ettari del complesso forestale di "Poggio Malabarba", nel comune di Orbetello e gli oltre 15.000 ettari delle Colline Metallifere, è costituito, principalmente, da terreni forestali, numerosi fabbricati e infrastrutture, che si estendono su tutto il territorio regionale con una superficie totale di 109.502 ettari (dai 332 nella provincia di Massa Carrara agli oltre 23.000 in provincia di Arezzo).

La gestione è affidata agli enti competenti (Unioni di comuni e comuni)[122] con il coordinamento dell'ente Terre Regionali Toscane[123], sulla base di appositi Piani di gestione[124] elaborati per aggregati di beni aventi struttura economica e tecnica omogenea.

Le assegnazioni che la Regione effettua annualmente sono erogate agli enti competenti sulla base dei programmi che ciascuno dei soggetti presenta in materia di forestazione (Ipf)[125], lotta agli incendi boschivi (Aib) e gestione del patrimonio agricolo forestale regionale (Pafr)[126].

---

[118] Articoli 42, 1° comma e 57, 2° comma d.p.g.r. n. 61/2005 "a) quattro anni per gli immobili adibiti a civile abitazione; b) sei anni per gli immobili adibiti ad uso diverso dalla civile abitazione; c) nove anni per gli immobili adibiti ad uso ristorante, attività alberghiera o agro-silvo-pastorale". Sono previste, inoltre, durate di due anni per le locazioni di orti, resedi e terreni e di quindici anni per le affittanze agrarie.

[119] Ciò in particolare per le locazioni di immobili ad uso civile abitazione, soggette alla normativa di cui alla l. 431/1998.

[120] Di importo fissato dal regolamento in 180 euro.

[121] Art. 31 l.r. n. 77/2004.

[122] Art. 29, l.r. n. 39/2000.

[123] L.r. n. 80/2012.

[124] Art. 30 l.r. n. 77/2004. I piani di gestione, di norma di durata quindicennale, descrivono accuratamente le caratteristiche dei complessi forestali e riportano tutte le indicazioni per la loro relativa amministrazione (cura e valorizzazione del bosco, delle risorse naturalistiche in genere, oltre a regolare tutte le attività che possono essere attuate, anche da soggetti terzi in concessione, sui beni immobili presenti, quali fabbricati, aziende agro-pastorali ed altre strutture).

[125] L.r. n. 39/2000, art. 10.

[126] Al Pafr sono destinati anche gli utili che derivano dalla gestione di questi beni.

Nel 2021, tenuto conto delle disponibilità del bilancio regionale, sono stati assegnati 3,29 milioni di euro per la gestione e la valorizzazione ordinaria[127] del Pafr e per gli interventi pubblici forestali che per buona parte vengono eseguiti sullo stesso. Inoltre, sono stati assegnati anche 3,10 milioni per gli interventi di prevenzione, lotta agli incendi boschivi, ripristino e salvaguardia delle aree percorse dal fuoco.

Gli utili di gestione vengono destinati dagli enti gestori ad interventi di conservazione, miglioramento e potenziamento dei beni stessi[128] e l'Ente Terre predispone i progetti di valorizzazione e determina annualmente gli obiettivi/proventi da conseguire. Nell'anno di riferimento i proventi obiettivo[129] sono stati 3,56 milioni, mentre quelli effettivamente realizzati (da rendicontazione obbligatoria da parte degli enti gestori) sono stati 3,73, superiori del 4,93 per cento rispetto all'obiettivo. Per quanto riguarda la gestione straordinaria, sono stati finanziati dall'ente progetti di valorizzazione del Pafr, a valere su risorse derivanti dalle alienazioni, per 587.537,23 euro, mentre sono stati finanziati interventi di miglioramento ambientale per 666.909,08 euro, a valere su risorse regionali.

Nel corso dell'anno, sono stati inoltre alienati beni del Pafr, con un introito di oltre 691 mila euro (in totale 3 lotti)[130]: un podere (fabbricati più terreni) e un lotto costituito da due fabbricati nella provincia di Siena ed un fabbricato nella provincia di Grosseto.

La relazione sulla gestione dà conto dei modesti[131] proventi ricavati dallo sfruttamento del patrimonio agricolo forestale regionale (vendite di legname, gestione aziende, canoni concessori, ecc.), interamente reimpiegati per interventi di conservazione, miglioramento e potenziamento dei beni stessi[132], destinati interamente all'ente competente. L'elenco dei beni del patrimonio agricolo forestale[133] destinati alla vendita si attesta su un totale di 673 beni immobili classificati come edifici storici, fabbricati, fabbricati e annessi, fabbricati rurali e aie, ruderi e terreni; di questi, 53 risultano occupati in concessione, 574[134] fabbricati e terreni così detti "liberi" e 46 beni occupati con un'autorizzazione temporanea.

La successiva tabella riassume i proventi complessivamente ricavati dalla gestione del patrimonio immobiliare, distintamente per i beni demaniali e patrimoniali (cap. 31002), e

[127] Esempi di attività riferibili ai concetti di "gestione e valorizzazione" sono il miglioramento e la manutenzione dei boschi volti alla tutela della biodiversità e alla protezione della flora e della fauna; la manutenzione ordinaria dei fabbricati gestiti in amministrazione diretta; la manutenzione della viabilità forestale; la manutenzione e creazione di aree e punti di sosta; la manutenzione della sentieristica per la fruizione pubblica del patrimonio boschivo.

[128] Art. 31 l.r. n. 39/99.

[129] Previsti con decreto n. 16 del 24 marzo 2020 del Direttore di Ente Terre, ai sensi dell'art. 2 "Funzioni", comma 1, lettera c) della l.r. n. 80/12.

[130] I proventi da alienazione sono per l'80 per cento nella disponibilità dell'Ente Terre e per il 20 per cento in quella degli enti competenti. Tali proventi sono interamente investiti nel Pafr regionale (l.r. n. 39/2000, art. 23, comma 3).

[131] In relazione, soprattutto, alle finalità da perseguire di cui all'art. 27 della l.r. n. 39/2000.

[132] Come previsto dall'art. 31 della l.r. n. 39/2000.

[133] Allegato D/PAF della delibera n. 854 del 5/7/2019, integrato dall'allegato D/PAF della delibera n. 1310 del 13/12/2021.

[134] L'Ente ha chiarito che nell'elenco dei beni da vendere, allegato alla d.g.r. n. 850/2016 e alla d.g.r. n. " per i fabbricati e "libero" per i terreni.

quelli relativi al patrimonio agricolo-forestale (cap. 31004)[135]. Riguardo a quest'ultimo si osserva, a partire dall'esercizio 2018, la cancellazione totale dei residui presenti nel triennio precedente; in merito l'amministrazione regionale, nell'istruttoria relativa al rendiconto 2018, ne ha confermato la cancellazione precisando che "in fase di riaccertamento residui la somma è stata dichiarata insussistente[136]". Infatti, a seguito delle modifiche alla legge n. 39/2000[137], intervenute successivamente all'accertamento (nel 2014) dell'importo suddetto che hanno previsto l'incasso dell'intera somma di questo tipo di proventi da parte degli enti competenti, l'importo pari a 1,875 milioni, "non è mai transitato dal bilancio regionale ed è pertanto stato trattenuto direttamente dagli enti competenti".

Tab. 9 - Proventi derivanti dalla gestione del patrimonio. Anni 2017-2021. (in euro)

Proventi della gestione del patrimonio regionale		2017	2018	2019	2020	2021
Gestione demanio e patrimonio regionale – Cap. 31002	Residui	1.995.469	1.674.452	1.498.895	1.477.090	1.762.286
	Riscossioni residui	283.549	239.608	76.301	65.378	199.284
	Accertamenti	1.765.400	1.885.248	1.555.110	1.502.731	1.295.465
	Riscossioni competenza	1.542.308	1.737.525	1.424.420	1.150.535	900.510
Gestione patrimonio agricolo forestale Cap. 31004	Residui	1.875.353				
	Riscossioni residui					
	Accertamenti					
	Riscossioni competenza					
Totale Proventi Gestione	Residui	3.870.822	1.674.452	1.498.895	1.477.090	1.762.286
	Riscossioni residui	283.549	239.608	76.301	65.378	199.284
	Accertamenti	1.765.400	1.885.248	1.555.110	1.502.731	1.295.465
	Riscossioni competenza	1.542.308	1.737.525	1.424.420	1.150.535	900.510

Fonte: rendiconti regionali anni 2017-2021.

Le somme accertate a consuntivo 2021 sul capitolo 31002, per proventi derivanti dalla sola gestione del demanio e patrimonio regionale, per un totale complessivo di appena 1,3 milioni, sono in netta diminuzione rispetto a tutti gli esercizi pregressi ed in particolar modo rispetto al 2016, anno in cui i proventi accertati erano pari a 2,6 milioni.

2.3 Le alienazioni dei beni immobili

Con la delibera n. 850 del 6 settembre 2016, la Regione ha approvato l'elenco dei beni del patrimonio immobiliare che si proponeva di alienare nel successivo triennio e successivamente con delibera n. 985 del 18 settembre 2017, sono stati approvati gli allegati 1 e 2, che contengono le integrazioni degli elenchi degli immobili per i quali è stata ritenuta opportuna l'alienazione. Con delibera n. 83 del 29 gennaio 2018 questi elenchi sono stati ulteriormente implementati

[135] A partire dal 2016, i proventi restano totalmente nella disponibilità degli enti gestori, per la realizzazione dei relativi interventi, come previsto dalla l.r. n. 26/2016. Per tale motivo gli introiti non risultano accertati al capitolo 31004 del rendiconto regionale.

[136] Con d.g.r. n. 440 del 24 aprile 2018.

[137] Queste modifiche hanno eliminato la vecchia ripartizione prevista per la destinazione delle risorse (55 per cento alla Regione Toscana e 45 per cento agli enti competenti).

con due unità immobiliari non abitative del patrimonio disponibile[138] ed un terreno demaniale[139].

Con delibera n. 854 del 5 luglio 2019, la Regione ha, poi, effettuato la ricognizione triennale del patrimonio e ha approvato i nuovi elenchi dei beni da alienare nel triennio 2019/2021. Con delibera n. 562 del 4 maggio 2020, i suddetti elenchi sono stati ulteriormente implementati con una unità abitativa del patrimonio disponibile[140], quattro unità immobiliari non abitative del patrimonio disponibile[141] e dieci terreni, di cui uno demaniale[142], otto appartenenti al patrimonio disponibile[143] ed uno con identificazione catastale da attribuire[144].

Infine, con delibera n. 1310 del 13 dicembre 2021, i suddetti elenchi sono stati ulteriormente implementati con nove terreni, uno demaniale[145], otto appartenenti al patrimonio disponibile[146]ed uno con identificazione catastale da attribuire[147].

In applicazione delle citate delibere n. 854/2019 e 562/2020 la Regione ha pubblicato un bando di vendita con il quale sono stati offerti due lotti, di cui uno aggiudicato nella seduta del 28 luglio 2021, mentre per l'altro il Comune di Castiglione della Pescaia ha esercitato il diritto di opzione ex art. 25 della l.r. n. 77/2004. Il primo comprende un terreno situato a Chiusi della Verna (AR), in località Corsalone, mentre il secondo riguarda un terreno agricolo situato a Castiglione della Pescaia (GR), in località Casa Mora.

Inoltre, sempre in applicazione delle suddette delibere:

- ai fini della vendita con trattativa diretta ex art. 25-*bis*, lett. D), della l.r. n. 77/2004, la Regione ha notificato, in data 12 novembre 2021, l'offerta di un lotto di terreno ubicato nel Comune di Roccastrada (GR);
- ai fin della prelazione ex art. 22 della l.r. n. 77/2004, la Regione ha notificato agli occupanti l'offerta di un lotto di terreno sito in Comune di Roccastrada (GR).

La tabella sottostante dà conto di quanto sopra descritto.

[138] "Ex casello ferroviario" in loc. Poppi (AR) ed "ex casa cantoniera" ad Impruneta (FI).

[139] Terreno "ex Anas", loc. Querciola a Fiesole (FI).

[140] "Ex casa cantoniera" in loc. Ponte alla Chiassa – Giovi (AR).

[141] "Deposito-cantina" in via G.P. Orsini a Firenze, "cabina elettrica" in loc. Casotto Pescatori (GR), ufficio in corso Gramsci a Pistoia e quota di proprietà di "tabaccaia" a Scarperia-San Piero a Sieve (FI).

[142] Terreno sito a Certaldo (FI).

[143] "Vivaio forestale" in loc. Pomaio (AR), "terreno ex ANAS" a Lastra a Signa (FI) e altri sei terreni siti, rispettivamente, a Magliano in Toscana (GR), Roccastrada (GR), Scansano (GR), Piombino (LI), San Giuliano Terme (PI) e Pomarance (PI).

[144] "Terreno ex ANAS" a Chiusi della Verna (AR).

[145] Ubicato a Barberino di Mugello (FI).

[146] Uno ubicato a Fiesole (FI) e gli altri sette a Grosseto e Provincia (Cinigiano, Magliano in Toscana, Manciano, Scansano e Sorano).

[147] "Terreno ex SSR 445" in loc. Pugliano, a Minucciano (GR).

Tab. 10 - Bandi di vendita 2021. (in euro)

Decreto indizione gara		N. beni	Data gara	Beni aggiudicati	Prezzo aggiudicazione	Accertamenti 2019		Accertamenti 2021
N.	Data					Caparra e anticipi	Saldo	
10380	18/06/2021	2	28/07/2021	Aggiudicati 2 beni	61.900		61.400	61.400

*Nota della Regione Toscana.
Fonte: Regione Toscana – Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

Sono stati, inoltre, stipulati due contratti di compravendita, riguardanti un immobile offerto al pubblico nel 2020[148] ed un terreno oggetto di trattativa diretta ai sensi dell'art. 25-*bis* della l.r. n. 77/2004[149].

La tabella seguente mostra gli immobili relativi ai due contratti di compravendita sopra citati.

Tab. 11 - Dismissioni 2021 in dettaglio. (in euro)

Tipo di immobile	Destinazione	Località	Valore Registri Tit. III	Anno del bando di gara	Prezzo di vendita
Fabbricato	Immobile residenziale oltre resede	Massa Marittima (GR)	71.761,22	2020	165.500
Terreno	Terreno agricolo	San Giuliano Terme (PI)	7.392,13	2020	132.350

Fonte: Regione Toscana – Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

[148] Si tratta dell'immobile denominato "Podere S. Antonio", situato nel Comune di Massa Marittima (GR).
[149] Quota di proprietà regionale di un terreno denominato Parco dei Pini in Comune di San Giuliano Terme (PI).

Tab. 12 - Contratti stipulati ed introiti dal 2014 al 2021 - programmazione 2014-2021. (in euro)

Immobile	Anno gara	Prezzo di vendita	Anno di imputazione dei proventi							Totale proventi
			Dal 2014 al 2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	2.000	2.000							2.000
Complesso immobiliare Via G. Modena, 13 - Firenze	2014	3.919.000	3.919.000							3.919.000
Terreni (2) Loc. Montiano - Comune di Manciano	2014	9.000	9.000							9.000
Terreno Comune di Massa	2014	4.700	4.700							4.700
Terreno Comune Manciano (GR)	2014	3.000	3.000							3.000
Terreni (2) Comune Magliano in Toscana (GR)	2014	6.500		4.380						4.380
Porzione complesso immobiliare Via Verdi, 16 – Firenze	2015	520.500	520.500							520.500
Immobile non resid.le Firenze	2015	401.000		401.000						401.000
Immobile non residenziale Castiglione della Pescaia (GR)	2015	201.000		201.000						201.000
Terreno Comune Manciano (GR)	2015	10.000		10.000						10.000
Terreno Comune Cantagallo (PO)	2015	140.003		140.003						140.003
Terreni (5) Comune Capalbio	2016	5.014		1.740						1.740
Terreno Comune di Loro Ciuffenna	2016	15.500		11.625						11.625
Terreno Capalbio Torre Palazzi	2016	2.100		420						420
Immobili (2) non residenziali Firenze	2016	1.104.000		220.800						220.800
Villa Larderel Impruneta	2017	9.130.000			9.130.000					9.130.000
Ex casa cantoniera Rosignano Marittimo	2017	31.500			31.500					31.500
Complesso immob. Firenze Via Pietrapiana	2018	4.000.000				4.000.000				4.000.000
Fondo commerciale Pistoia Corso Gramsci	2018	298.500				298.500				298.500
Unità immobiliare- Ufficio Follonica (GR)	2018	43.000				43.000				43.000
Ex casello ferroviario. Poppi (AR)	2018	4.000				4.000				4.000
Ex Casa canton. Rosignano (LI)	2018	31.500				31.500				31.500
Ex Casa cantoniera. Monterotondo (GR)	2018	20.000				20.000				20.000
Fondo commerciale. Pistoia	2018	298.500				298.500				298.500
Ufficio. Follonica (GR)	2018	43.500				43.500				43.500
Terreno agricolo. Borgo S.L. (FI)	2018	5.665				5.665				5.665

Immobile	Anno gara	Prezzo di vendita	Anno di imputazione dei proventi							Totale proventi
			Dal 2014 al 2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Residenziale. Scarlino (GR)	2018	154.350				154.350				154.350
Terreno agricolo nel comune di Manciano (GR)	2018	2.324					2.324			2.324
Terreno agricolo nel comune di Magliano in Toscana (GR)	2018	500					500			500
Terreno agricolo nel comune di Manciano (GR)	2019	900					900			900
Porzione complesso immobiliare Via Verdi, 16 – Firenze	2019	268.200					29.800			29.800
Terreno agricolo nel comune di Manciano (GR)	2019	1.000					1.000			1.000
Terreno agricolo nel comune di Gavorrano (GR)	2020	750					300	450		750
Terreno nel Comune di Montalcino (SI)	2020	2.600					2.600			2.600
Immobile residenziale in località Saltocchio (LU)	2020	94.100						94.100		94.100
Immobile residenziale otre resede nel comune di Massa M.ma (GR)	2020	165.500							165.500	165.500
Terreno nel comune di San Giuliano Terme (PI)	2020								132.350	132.350
Totali			**4.458.200**	**990.968**	**9.161.500**	**4.899.015**	**37.424**	**94.550**	**297.850**	**19.939.507**

Fonte: Corte dei conti. Elaborazione su dati Regione Toscana. Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

Ai 22 bandi per la vendita di 88 immobili, pubblicati nel periodo 2013-2020, si aggiunge quello del 2021[150], che interessa due immobili.

Come risulta dalla tabella precedente, gli introiti da alienazione per le vendite effettuate fino al 31/12/2021 ammontano a oltre 19,9 milioni sugli oltre 133 previsti dai piani delle alienazioni approvati dalla Regione, di cui solo 0,30 realizzati nel 2021.

In sintesi, come mostra la tabella che segue, i due beni immobili alienati nell'esercizio 2021, aggiungendosi ai 5 venduti nel 2020 ed ai 6 venduti nel 2019, portano il totale delle dismissioni a 13 cespiti, pari a circa il 13 per cento della programmazione 2019-2021. Risultano comunque ancora da alienare 90 immobili su 103, poco più dell'87 per cento[151].

Tab. 13 - Programma dismissioni 2019-2021. Stato di realizzazione.

Beni	In vendita (a)	Venduti (b)	Invendibili (d)	Da alienare (e= a-b-d)
Abitativo	18	2	0	16
Non abitativo	32	4	0	28
Terreni	53	7	0	46
Totali	**103**	**13**	**0**	**90**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana Settore servizi generali e amministrazione del patrimonio.

Gli introiti complessivamente realizzati dalla dismissione dei beni patrimoniali sono evidenziati nella tabella successiva. Come nei quattro esercizi precedenti si riscontrano, anche nel 2021, accertamenti per alienazione dei beni del patrimonio agricolo-forestale (cap. 44004) per euro 691.060, in netta crescita rispetto agli 81.000 euro del 2019 e, in minor misura, ai 549.578 del 2020. In nettissima crescita, nel 2021, anche gli accertamenti relativi ai proventi per la cessione di terreni (cap. 44007), pari ad euro 193.950.

[150] Bando approvato con decreto dirigenziale n. 10380 del 18/6/2021.
[151] Nel periodo 2012-2021, i beni venduti sono, complessivamente, 44.

Tab. 14 - Proventi derivanti dalle alienazioni del patrimonio regionale. Anni 2016-2021. (in euro)

Proventi del patrimonio regionale		2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
Alienazione di beni del patrimonio agricolo forestale Cap. 44004	Residui			53.300	42.640	0	9.600	105.540
	Riscossioni residui			10.660	42.640	0	0	53.300
	Accertamenti		53.300	349.266	81.000	549.578	691.060	1.724.204
	Riscossioni competenza			249.266	81.000	539.978	281.600	1.151.844
Alienazione di beni del patrimonio immobiliare Cap. 44003	Residui	6.013	146.016	0	14.917.667	36.803	152.653	15.259.152
	Riscossioni residui	827.180	140.003	0	14.917.667	0	115.850	16.000.700
	Accertamenti	967.183	3.645.488	2.116.350	36.803	559.600	0	7.325.424
	Riscossioni competenza	827.180	3.645.488	2.079.547		443.750	0	6.995.965
Proventi derivanti da cessioni di terreni Cap. 44007	Residui			0	8.349	2.600	0	10.949
	Riscossioni residui			0	5.749	2.600	0	8.349
	Accertamenti	23.785	8.829	6.421		450	193.950	233.435
	Riscossioni competenza	23.785	8.829	6.421		450	156.468	195.953
Totale proventi dismissioni	Residui	6.013	146.016	53.300	14.968.656	39.403	162.253	15.375.641
	Riscossioni residui	827.180	140.003	10.660	14.966.056	2.600	115.850	16.062.349
	Accertamenti	990.968	3.707.617	2.472.037	117.803	1.109.628	885.010	9.283.063
	Riscossioni competenza	850.965	3.654.317	2.335.234	81.000	984.178	438.068	8.343.762

Fonte: rendiconti regionali anni 2016-2021.

Gli accertamenti per alienazioni del patrimonio immobiliare al capitolo 44003, in totale pari a oltre 7,3 milioni[152] dal 2016 al 2021, sono stati realizzati, per la maggior parte, tra il 2016 e il 2018; tuttavia, nel 2019, si osserva un consistente decremento rispetto all'anno precedente. Quelli relativi ai beni del patrimonio agricolo forestale (cap. 44004), che nel biennio 2012-2013 erano stati, complessivamente, pari a 1,57 milioni, si sono azzerati nel triennio 2014-2016, per risalire, successivamente, nel quinquennio 2017-2021, ad un importo totale di 1,72 milioni. Gli accertamenti del 2021 sono pari a 0,69 milioni.

Si rileva, infine, che negli accertamenti confluiscono, oltre alle somme relative ai contratti stipulati negli anni di riferimento, anche quelle per acconti e caparre versate nell'esercizio, i saldi per contratti di permuta, e le indennità per espropriazioni passive.

[152] Dal 2014 al 2021 sono stati realizzati circa 20 milioni dalle alienazioni programmate, come mostrato dalla tabella "Contratti stipulati ed introiti dal 2014 al 2021 - programmazione 2014/2021". Il dato contabile degli accertamenti iscritti, nello stesso periodo, ai capitoli 44003, 44004 e 44007 (11,28 milioni) non comprende, peraltro, il valore di 6,4 milioni conferiti all'Ente in titoli del fondo immobiliare "i3 Università" come quota parte del corrispettivo di vendita del complesso immobiliare "Villa Larderel".

2.4 *Interventi programmati di riqualificazione del patrimonio immobiliare*

Gli interventi di riqualificazione e di manutenzione straordinaria degli immobili del patrimonio regionale sono previsti dagli articoli 11 e 12 della l.r. n. 77/2004, che disciplinano, rispettivamente, i piani di intervento sul patrimonio immobiliare ed i progetti di miglioramento e valorizzazione.

Nella tabella che segue, si riporta l'elenco degli interventi programmati di cui all'art. 11 della legge sopra citata ed il loro stato di attuazione.

Tab. 15 - Interventi sul patrimonio immobiliare anno 2021. Art. 11 l.r. n. 77/2004. (in euro)

Immobile	Oggetto dei lavori	Valore dell'intervento	Stato di attuazione
Villa Poggi – Firenze	Restauro persiane	360.000	Lavori affidati con d.d. 4630 del 5/3/2022 ed in fase di consegna
Uffici regionali ubicati nelle Province di Firenze, Prato e Pistoia	Manutenzione degli impianti idraulici e di climatizzazione	210.000	Lavori affidati con d.d. 11538 del 23/6/2021 e completati
Area Ex Meyer - Firenze	Demolizioni di porzioni	150.000	Lavori affidati con d.d. 19096 del 22/10/2021 e completati

Fonte: Regione Toscana – Direzione Opere Pubbliche.

Per quanto concerne i progetti di miglioramento e valorizzazione di cui all'art. 12 della legge sopra citata, la seguente tabella descrive, sinteticamente, il loro stato di attuazione.

Tab. 16 - Progetti di miglioramento e valorizzazione del patrimonio immobiliare anno 2021. Art. 12 l.r. n. 77/2004.

Immobile	Oggetto del progetto	Stato di attuazione al 31/12/2018
Villa Medicea di Careggi, Firenze	Lavori di restauro e recupero funzionale.	L'importo complessivo del progetto è pari a euro 583.820,94. Concluso lo stato progettuale, l'intervento risulta in fase di affidamento. L'inizio dei lavori, inizialmente previsto per l'estate 2021, ha subito ritardi a causa della rinuncia all'assunzione dell'onere contrattuale da parte della ditta aggiudicataria. L'affidamento dei lavori è, pertanto, previsto entro l'estate 2022.

Fonte: Regione Toscana – Direzione Opere Pubbliche.

L'unico progetto del 2021 è, pertanto, quello riguardante la Villa Medicea di Careggi, già oggetto di un accordo di programma tra la Regione e la Soprintendenza ai Beni Ambientali e Culturali, che si propone di arrestare il degrado che affligge da tempo l'edificio che, si ricorda, è stato dichiarato bene culturale con decreto del Soprintendente regionale del 16 marzo 2003.

Si tratta, peraltro, di un progetto già iniziato negli anni precedenti.

Nel 2021, infatti, non è stato proposto alcun progetto nuovo, a causa sia dell'emergenza sanitaria da Covid-19 sia, soprattutto, a causa delle norme sul contenimento dell'indebitamento e di quelle sul pareggio di bilancio che hanno, senza dubbio, contribuito a rendere più difficoltoso il reperimento dei finanziamenti necessari per la realizzazione dei progetti.

Le difficoltà nell'acquisizione di risorse da utilizzare per investimenti avevano, infatti, comportato la decisione di porre in vendita immobili per i quali erano previsti interventi di recupero e/o riqualificazione (Villa Basilewsky, Stalla del Buontalenti)[153], nonché altri immobili per i quali erano previsti di interventi di vasta entità (ad esempio, Villa Larderel)[154].

3 Considerazioni conclusive

Lo Stato Patrimoniale ed il Conto Economico costituiscono gli strumenti del sistema di contabilità economico-patrimoniale il quale, affiancando la contabilità finanziaria, garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il loro profilo finanziario, sia dal punto di vista economico-patrimoniale.

Il patrimonio netto, che resta negativo ed ammonta a -1.037 milioni, registra un lieve decremento dell'1,38 per cento, in controtendenza ai sensibili miglioramenti registrati negli esercizi precedenti (2020 +27,22 per cento; 2019 +17,9 per cento e 2018 +25 per cento), a causa del risultato economico negativo della gestione pari a 25,76 milioni.

Il peggioramento del risultato d'esercizio è stato determinato da alcuni fattori come la riclassificazione, in conformità al principio 4/3 "principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale", delle poste iscritte nel Patrimonio Netto; l'incremento della riserva indisponibile per i beni demaniali, patrimoniali indisponibili e per i beni culturali, in relazione ai nuovi investimenti e agli ammortamenti dell'anno; l'adeguamento della riserva indisponibile a seguito dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui partecipazioni non hanno valore di liquidazione, sia in relazione alle nuove acquisizioni, che alle modifiche di valori delle partecipazioni già iscritte in bilancio. Infine, un altro fattore peggiorativo è stato sicuramente l'applicazione del principio contabile relativo alle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto, in base al quale gli incrementi di valore della partecipazione da iscrivere nel bilancio d'esercizio trovano contropartita nella riserva indisponibile e non alla voce "rivalutazioni" del conto economico.

Quanto al Conto Economico, si osserva una drastica inversione di tendenza rispetto agli ultimi esercizi che ne registravano un miglioramento rispetto all'anno precedente (+321 milioni nel 2021; + 315 milioni nel 2020). Il risultato economico dell'esercizio 2021, infatti, si chiude con una perdita pari a circa 25.76 milioni (con una variazione negativa in termini assoluti di oltre 347,15 milioni), anche se la contabilità finanziaria evidenzia un miglioramento rispetto all'esercizio 2020. Tali grandezze, tuttavia, non sono direttamente confrontabili poiché nella contabilità finanziaria non tutte le scritture relative alla gestione della competenza si traducono in ricavi e costi d'esercizio, né le rettifiche dei residui, che ugualmente influenzano il risultato di amministrazione nella contabilità finanziaria, si traducono in costi e ricavi straordinari nella contabilità economica. Inoltre, in quest'ultima il risultato è influenzato anche dalle scritture di rettifica, tipiche di questo sistema di rilevazione, quali ammortamenti, ratei e risconti.

[153] D.g.r. n. 850/2016 - Allegato "D".

[154] D.g.r. n. 850/2016 - Allegato "D". Primo bando di vendita anno 2017.

Il peggioramento del risultato di esercizio, come già descritto, si può riferire in parte alla necessità di fronteggiare l'emergenza Covid: a fronte di incrementi di risorse destinate al finanziamento del SSN (tributi, fondo perequativo e trasferimenti statali), le spese per trasferimenti correnti hanno superato di oltre 83 milioni tali ricavi; nel 2021 è stato erogato un contributo straordinario di 96 milioni alle aziende sanitarie per fronteggiare le perdite registrate a chiusura dei bilanci dell'esercizio 2020.

Con riferimento ai costi della gestione ordinaria vi sono, inoltre, maggiori costi per i contratti di servizio relativi al trasporto pubblico locale per 41 milioni, e trasferimenti alle imprese per 30 milioni.

Infine, tra le cause che hanno determinato il peggioramento del risultato economico di esercizio vanno considerate le applicazioni dei principi contabili 4/2, relativamente alla determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (con un incremento degli accantonamenti rispetto all'esercizio precedente di oltre 98,07 milioni) e 4/3 con riferimento alle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto che non concorrono più alla determinazione del risultato mentre nel precedente esercizio partecipavano per oltre 17 milioni alla sua formazione.

CAPITOLO XIII
LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il nuovo ciclo di programmazione: lo stato di avanzamento dei negoziati con la Commissione europea. - 2.1 La Programmazione 2021-2027: alcune considerazioni preliminari - 2.2 La Programmazione 2023-2027 del Psr FEASR: l'avanzamento dei negoziati con la Commissione europea - 3. La Programmazione 2014-2020 dei fondi SIE: le indicazioni europee per la chiusura dei programmi operativi. - 4. Analisi dello stato di attuazione e avanzamento finanziario dei fondi SIE (2014-2020) al 31/12/2021. - 4.1 Il Por CReO FESR. - 4.2 Il Por Ico FSE. - 4.3 Il Programma Garanzia Giovani. - 4.4 Il Psr FEASR. - 4.5 Il Po FEAMP. - 4.6 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo. - 5. Controlli e irregolarità. - 5.1 Il Por CReO FESR. - 5.2 Il Por Ico FSE. - 5.3 Il Psr FEASR. - 5.4 Il Po FEAMP. - 5.5 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo. - 5.6 Irregolarità e monitoraggio delle azioni di recupero nei Por CReO FESR, Por Ico FSE e nel Psr FEASR (programmazione 2014-2020).

1 Premessa

La Politica di coesione socioeconomica ha come obiettivi primari la crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa degli Stati membri e la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee, attraverso l'assegnazione di risorse finanziarie distribuite su una programmazione settennale. Essa rinviene il suo fondamento nell'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale recita: "*per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna*". In base al valore del Pil pro capite, le regioni europee si distinguono in: i) Regioni meno sviluppate, con un Pil pro capite inferiore al 75 per cento della media comunitaria; ii) Regioni in transizione, con un Pil pro capite compreso tra il 75 per cento e il 90 per cento della media comunitaria; iii) Regioni più sviluppate, con un Pil pro capite superiore al 90 per cento della media comunitaria.

In questa cornice, la presente analisi ha ad oggetto la gestione dei fondi europei, limitatamente ai Fondi strutturali e di investimento (di seguito SIE) relativi alla programmazione 2014-2020. Quest'ultima si esplica attraverso Programmi operativi regionali (di seguito denominati Por) con i quali le Regioni si adoperano per impiegare le risorse finanziarie concesse dall'Unione europea attraverso l'individuazione di concrete priorità di investimento, corredate dalla definizione di obiettivi chiari e misurabili e di piani finanziari coerenti con le strategie di intervento. Ogni programma operativo viene attivato attraverso l'emanazione, da parte delle Regioni, di specifici bandi a cui partecipano le imprese, gli individui e gli enti interessati.

In tale ambito, la Regione Toscana risulta avere avviato il Por del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Por del Fondo sociale europeo (FSE), il Programma di sviluppo rurale (Psr) del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Po del Fondo europeo attività marittime e pesca (FEAMP) e il programma di cooperazione territoriale Italia-Francia marittimo (Pc-Ifm). A questi ultimi si affianca il programma Garanzia Giovani, finanziato con risorse proprie e con una quota di risorse del FSE.

Il presente capitolo intende, pertanto, riferire: i) sul livello di attivazione degli stanziamenti di competenza dell'esercizio 2021, con l'obiettivo di valutare anche la *performance* annuale conseguita in termini di capacità programmatoria e di spesa; *iii)* sullo stato di attuazione dei predetti programmi al 31/12/2021, operando anche un raffronto con l'originario cronoprogramma nell'intento di rilevare gli eventuali scostamenti e le correlate cause; *iv*) sugli esiti dei controlli effettuati da parte dei competenti organi e Autorità di *audit* nel corso del 2021, facendo altresì ricorso – limitatamente al Por FESR, al Por FSE e al Psr FEASR – alle informazioni sulle irregolarità estrapolate dalla banca dati IMS-OLAF.

Da ultimo, appare utile segnalare che la gestione dei fondi SIE è stata incisa anche nel 2021 dalla situazione pandemica Covid-19. Al riguardo, la Sezione ha condotto una specifica indagine gestionale confluita nella deliberazione n. 130/2022/VSG. Pertanto, a differenza della precedente relazione sulla gestione, il presente capitolo non tratterà la tematica della riprogrammazione dei fondi SIE in risposta all'emergenza sanitaria, rinviando a quanto già diffusamente esposto nella citata deliberazione.

2 Il nuovo ciclo di programmazione: lo stato di avanzamento dei negoziati con la Commissione europea

2.1 La Programmazione 2021-2027: alcune considerazioni preliminari

La Programmazione 2021-2027 trova una propria disciplina in una serie di atti regolamentari europei, in particolare: *i)* nel Regolamento (Ue) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta; *ii)* nel Regolamento (Ue) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (Ue) n. 1296/2013; *iii)* nel Regolamento (Ue) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione; *iv)* nel Regolamento (Ue) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno; *v)* nel Regolamento (Ue) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili ai fondi.

Nel corso del 2021 si è intensificata l'interlocuzione con i servizi della Commissione europea per la definizione dell'Accordo di Partenariato, volto a stabilire le priorità di intervento della politica di coesione in Italia per il periodo 2021-2027.

Al riguardo, è stata inviata alla Commissione europea una bozza consolidata dell'Accordo di Partenariato. La proposta di Accordo di Partenariato 2021-2027, integrata con

i commenti ricevuti, è stata approvata dal Cipess in data 22 dicembre 2021; la notifica alla Commissione europea per l'avvio del negoziato formale è avvenuta a gennaio 2022.

Le risorse finanziarie sono indirizzate a sostenere i cinque obiettivi di policy (OP o anche obiettivi strategici, OS), individuati dal Regolamento Ue n. 2021/1060 recante disposizioni comuni sull'uso dei fondi a gestione concorrente, ossia: per un'Europa più intelligente (OP 1), più verde (OP 2), più connessa (OP 3), più sociale (OP 4), più vicina ai cittadini (OP 5). Nella proposta presentata dallo Stato italiano, tali obiettivi sono stati declinati sulla base delle priorità del Paese e delle specifiche esigenze dei territori, raccogliendo le nuove sfide "verde" e "digitale" e contribuendo a conseguire gli ambiziosi obiettivi europei in questi ambiti in maniera equa ed inclusiva.

Gli OP delineati saranno declinati in azioni specifiche all'interno di 10 programmi nazionali e 38 programmi regionali. In coerenza con le richieste di concentrazione e semplificazione avanzate dalla Commissione europea, l'Accordo prevede, infatti, una riduzione del numero dei programmi nazionali[155]. La quota maggiore di risorse, a titolo di FESR e FSE plus, sarà destinata ai programmi a titolarità regionale.

In continuità con il precedente ciclo di programmazione, l'Accordo di Partenariato 2021-2027 dedica una speciale attenzione alla "capacità amministrativa", con lo scopo di superare le difficoltà di gestione degli interventi finanziati dalle politiche di coesione; l'efficiente ed efficace gestione dei fondi europei richiede infatti il potenziamento delle capacità amministrative, organizzative e tecniche delle strutture all'uopo deputate (c.d. *capacity building*).

2.2 *La Programmazione 2023-2027 del Psr FEASR: l'avanzamento dei negoziati con la Commissione europea*

Il Regolamento (Ue) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio per la nuova programmazione della Politica agricola comune (d'ora in poi anche PAC) 2023-2027 introduce e definisce il nuovo approccio proposto dalla Commissione, incentrato sull'efficacia dell'attuazione (c.d. il modello di attuazione o *the delivery model*). L'Unione europea è chiamata a fissare i parametri strategici di base, come gli obiettivi della PAC e i suoi requisiti di base, mentre gli Stati membri dovranno assumersi una maggiore responsabilità quanto al modo di raggiungere tali obiettivi e *target* finali.

Il rafforzamento della sussidiarietà consente di tenere meglio in considerazione le condizioni e delle esigenze locali e della natura particolare dell'attività agricola, che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali tra le varie regioni agricole, nonché di adattare il sostegno per massimizzare il contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

Lo strumento previsto per delineare questa nuova impostazione è rappresentato dal Piano Strategico nazionale, con il quale vengono programmati ed attivati i principali strumenti della PAC, mediante il sostegno finanziario sia del FEAGA (pagamenti diretti e interventi settoriali) che del FEASR (sviluppo rurale). Per gli Stati Membri, come l'Italia, per i quali la

[155] Nel ciclo di programmazione 2014-2020 i programmi nazionali erano 13.

programmazione dello sviluppo rurale ha sempre seguito il modello regionalizzato, il passaggio a un piano unico a livello nazionale rappresenta una modifica di grande impatto, in termini sia di *governance* che di gestione e di attuazione.

Il riferimento temporale della nuova fase di programmazione è stato inoltre aggiornato al 2023-2027, anziché al 2021-2027 in attuazione del Regolamento (Ue) 2020/2220 del Parlamento e del Consiglio UE del 23 dicembre 2020, che stabilisce le disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del FEASR e del FEAGA negli anni 2021 e 2022. L'estensione della attuale fase di programmazione dal 2014-2020 al 2014-2022 (cfr. *infra* par. 4.4) è una diretta conseguenza della portata delle modifiche introdotte dal nuovo quadro regolamentare della PAC, il quale ha prolungato l'iter di approvazione dei Regolamenti.

I piani strategici della PAC dei 27 Stati membri dovranno essere approvati dalla Commissione europea entro il 31/12/2022 ed entrare in vigore il 1° gennaio 2023. Il PSP dell'Italia è stato presentato alla Commissione europea il 31 dicembre 2021; il negoziato è ad oggi in corso.

Il contributo richiesto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (d'ora in poi anche Mipaaf) alle Regioni per l'elaborazione delle scelte programmatiche relative alla nuova programmazione PAC 2023-2027 si è articolato attraverso diverse fasi.

In primo luogo, sono state effettuate analisi di contesto, condotte sulla base dei 10 "policy briefs" (corrispondenti ai 9 obiettivi specifici più l'obiettivo trasversale AKIS - *Agricultural Knowledge and Innovation System*) proposti dal Mipaaf con contributi resi anche della Regione Toscana. In aggiunta, quest'ultima ha sviluppato anche una propria analisi di contesto, come base conoscitiva a supporto delle scelte di programmazione da effettuare nell'ambito del documento di programmazione regionale, il Complemento per lo Sviluppo Rurale (d'ora in poi CSR).

Successivamente è stata avviata la fase di individuazione delle esigenze territoriali, cui tutte le Regioni, ivi inclusa la Toscana, sono state chiamate a esprimere il proprio parere. Sulla base del processo di identificazione delle esigenze, le Regioni, su richiesta del Mipaaf, hanno stilato, per ciascuna esigenza, il proprio ordine di priorità, al fine di determinare (a livello nazionale) il gruppo di esigenze su cui focalizzare gli interventi. Ad esito del processo di prioritarizzazione e di confronto con le Organizzazioni Professionali Agricole della Toscana, a livello regionale sono state individuate diciotto esigenze prioritarie per la Regione Toscana.

L'attività di programmazione è proseguita con l'identificazione delle corrispondenze tra gli interventi e le esigenze. Sulla base del Regolamento Ue, il Mipaaf ha identificato una prima lista di potenziali interventi da attuare nel prossimo ciclo di programmazione, richiedendo alle Regioni: i) di associare a ogni intervento le esigenze che ne giustificano l'implementazione; ii) di segnalare gli interventi da attivare, specificandone la rilevanza rispetto alle esigenze regionali. A seguito dell'individuazione delle esigenze correlate agli interventi si è proceduto a definirne la rilevanza.

Nel mese di ottobre è stato dato avvio ai lavori per definire, di concerto con le Regioni, tutte le schede di intervento FEASR da far confluire nel PSP. La Regione Toscana riferisce di aver collaborato a tutti i tavoli, inviando le proprie proposte e integrazioni.

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria, l'allegato XI del Regolamento (Ue) n. 2115/2021 riporta la ripartizione per Stato Membro delle risorse per il sostegno allo sviluppo rurale. La Regione riferisce che "*le risorse assegnate all'Italia per il periodo 2023-2027 ammontano a 6.749.606.875 (quota Feasr)*". In sede di controdeduzioni finali (nota *prot*. n. 5992/2022), è stato altresì precisato: "*con riferimento al riparto delle risorse tra le Regioni - periodo 2023- 2027 - in sede di Conferenza Stato – Regioni del 21 giugno 2022, è stata raggiunta l'intesa a seguito della quale la quota spettante alla Regione Toscana risulta pari ad euro 748.813.504,00, in termini di spesa pubblica, e pari ad euro 304.767.096,00, in termini di quota FEASR*".

3 La Programmazione 2014-2020 dei fondi SIE: le indicazioni europee per la chiusura dei programmi operativi

La programmazione 2014-2020 è disciplinata a livello generale nel Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303 del 17 dicembre 2013. Le disposizioni in esso contenute delineano il quadro di riferimento normativo comune al complesso dei Fondi SIE, di seguito elencati: *i)* Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); *ii)* Fondo sociale europeo (FSE); *iii)* Fondo di coesione (Fc)[156]; *iv)* Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); *v)* Fondo europeo per affari marittimi e pesca (FEAMP).

Nella cornice delineata dall'Accordo di partenariato per l'Italia, sono stati definiti i programmi della Regione Toscana per la programmazione 2014-2020, così classificati: i) programma "crescita ed occupazione" (Por CReO FESR); ii) programma "investimenti, crescita ed occupazione" (Por Ico FSE); ii) programma di sviluppo rurale (Psr) finanziato con il fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); iii) programma operativo fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); iv) programma di cooperazione Italia-Francia marittimo 2014-2020 (Pc-Ifm). Ad essi si affianca il programma Garanzia Giovani, che rappresenta un'iniziativa di tipo straordinario che si avvale, oltre che di risorse proprie, anche di quota di cofinanziamento FSE.

Le risorse complessivamente stanziate per i programmi operativi nella programmazione 2014-2020 ammontano a 2.779,3 milioni, come riportato nella tabella seguente.

Tab. 1 - Programmazione 2014-2020: dotazione finanziaria per programma operativo. (in milioni)

Fondo	Finanziamento	Quota UE	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana
Por FESR	779	389,5	389,5	272,7	116,8
Por FSE	746,4	373,2	373,2	261,2	112,0
Psr FEASR	949,4	409,4	540	378	162
Po FEAMP	18,8	9,4	9,4	6,6	2,8
Pc ITA-FRA-Marittimo	199,6	169,7	29,9	23,7	0
Programma Garanzia Giovani	86,1	66,0	20,1	20,1	0
Totale	**2.779,3**	**1.417,2**	**1.362,1**	**962,3**	**393,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

[156] Il Fondo di coesione offre assistenza finanziaria ai paesi dell'Unione che presentano un reddito nazionale lordo inferiore al 90 per cento della media Ue. L'Italia non rientra nel suddetto valore e pertanto non risulta inclusa nel programma.

Nel corso del 2021 è stata effettuata una modifica del piano finanziario del Psr FEASR a seguito dell'approvazione del Regolamento (Ue) n. 2020/2220 che ha previsto l'estensione della programmazione 2014-2020 alle annualità 2021 e 2022, il conseguente aumento della dotazione finanziaria nonché l'introduzione di risorse aggiuntive EURI del Next Generation EU (d'ora in poi, NGEU), istituito dal Regolamento (Ue) n. 2020/2094 del Consiglio (v. *infra* par. 4.4).

Per gestire e sottoporre a controllo ciascun programma operativo, il Regolamento (UE) n. 1303/2013, agli artt. 125-127, individua tre specifici soggetti: l'Autorità di gestione, incaricata della gestione e del controllo del programma; l'Autorità di certificazione, deputata a verificare lo stato delle spese e trasmettere le domande di pagamento alla Commissione europea; l'Autorità di Audit, indipendente dalle altre due, quale responsabile della verifica e della attestazione alla Commissione europea del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei programmi e della loro affidabilità.

Per ragioni di sintesi, in merito all'architettura complessiva e alla disciplina di dettaglio della programmazione 2014-2020 si rinvia a quanto già esposto nella precedente relazione sulla gestione, allegata al giudizio di parifica sul rendiconto generale della Regione Toscana (esercizio 2020)[157].

Nel presente paragrafo si ritiene invece opportuno soffermare l'attenzione sulla Comunicazione della Commissione europea "*Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, del Fondo di coesione e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (2014-2020)*"[158].

Gli orientamenti tengono conto della crisi senza precedenti causata dalla pandemia Covid-19 nel 2020 e nel 2021 e del suo impatto sull'attuazione del programma. Scopo della Comunicazione della Commissione è facilitare il processo di chiusura fornendo il quadro metodologico in base al quale dovrebbe avere luogo il regolamento delle pendenze finanziarie relative agli impegni di bilancio dell'Unione da liquidare, mediante il pagamento dell'eventuale saldo finale allo Stato membro in relazione a un programma e/o il disimpegno o il recupero delle somme indebitamente versate dalla Commissione allo Stato membro.

Con il sistema di esame e accettazione annuale dei conti è stata introdotta una notevole semplificazione della procedura di chiusura. La chiusura definitiva del programma dovrebbe pertanto basarsi unicamente sui documenti relativi al periodo contabile finale e alla relazione di attuazione finale o all'ultima relazione di attuazione annuale.

Meritevole di segnalazione, anche per le implicazioni per i fondi della Regione Toscana (ad esempio, v. *infra* par. 4.1.), è la disciplina dell'*overbooking;* come noto, con tale termine intende riferirsi alla prassi seguita dagli Stati membri di dichiarare alla Commissione spese ammissibili superiori al contributo massimo dei Fondi stabilito nella decisione della Commissione che approva il programma. Pertanto, atteso che le domande di pagamento sono cumulative solo entro un determinato periodo contabile, se una priorità raggiunge il contributo massimo dei Fondi stabilito nella decisione europea di approvazione del

[157] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 54/2021/PARI.
[158] Comunicazione della Commissione europea (2021/C 417/01).

programma prima del periodo contabile finale, le spese dichiarate alla Commissione in eccesso rispetto al contributo massimo dei Fondi per la priorità non saranno riportate al periodo contabile successivo.

Le autorità di certificazione possono pertanto decidere che gli importi iscritti nel loro sistema contabile in un periodo contabile siano dichiarati alla Commissione in un periodo contabile successivo o addirittura nel periodo contabile finale ai fini della chiusura.

Tenuto conto di quanto precede, e qualora gli Stati membri desiderino disporre di spese in *overbooking* nel periodo contabile finale, la Comunicazione consente la facoltà di astenersi dal dichiarare alla Commissione spese aggiuntive eccedenti la dotazione del programma in qualsiasi periodo contabile precedente quello finale e utilizzare tali spese tenendo conto delle esigenze del programma. Gli Stati membri possono prendere in considerazione la possibilità di dichiarare le spese aggiuntive eccedenti la dotazione del programma solo nel periodo contabile finale, a meno che: i) debbano dichiararle in un precedente periodo contabile in sostituzione degli importi irregolari individuati (entro i limiti del contributo dei Fondi o del FEAMP per la priorità); ii) modifichino il piano finanziario del programma per aumentare il contributo dei Fondi o del FEAMP alla priorità in *overbooking* conformemente alle norme applicabili alle modifiche del programma.

I documenti di chiusura devono essere presentati entro il 15 febbraio 2025 (ad eccezione dell'ultima relazione di attuazione annuale del FEAMP, che deve essere presentata entro il 31 maggio 2024). Tale termine può essere prorogato dalla Commissione al 1° marzo 2025, previa comunicazione dello Stato membro interessato, a norma dell'art. 63, paragrafo 7, del Regolamento finanziario.

La Commissione disimpegna automaticamente la parte degli impegni ancora aperta al 31 dicembre 2023 qualora uno qualsiasi dei documenti di chiusura non le sia stato presentato entro il 15 febbraio 2025 (o il 1° marzo 2025, se il termine è stato prorogato dalla Commissione europea). In tal caso, la chiusura del programma sarà effettuata sulla base delle informazioni disponibili.

La mancata presentazione di uno dei documenti di chiusura può indicare una grave carenza nel sistema di gestione e di controllo del programma che mette a rischio il contributo dell'Unione europea già versato al programma. In tali casi, la Commissione può decidere di imporre una rettifica finanziaria.

4 Analisi dello stato di attuazione e avanzamento finanziario dei fondi SIE (2014-2020) al 31/12/2021

Con nota dell'11 aprile 2022 (prot. n. 4057), il Magistrato istruttore richiedeva di fornire informazioni sui seguenti aspetti tematici: ***i)*** l'ammontare della dotazione finanziaria complessiva, distinta per anni e per Asse/Priorità/Misura; ***ii)*** eventuali modifiche apportate all'originario cronoprogramma con esclusivo riguardo all'esercizio 2021, motivazione dello scostamento nonché indicazione delle delibere della Regione Toscana con cui è stata rimodulata l'originaria distribuzione delle risorse per anni e/o per Asse/Priorità/Misura; ***iii)*** lo stato di attuazione dei programmi al 31/12/2021, precisando l'importo totale della spesa

dichiarata e certificata al 31/12/2021; *iv)* l'implementazione degli stanziamenti di competenza riferibili al solo esercizio 2021; *v)* ammontare dell'eventuale *overbooking* e, ove verificatisi, l'elenco dei potenziali disimpegni automatici intervenuti nell'esercizio 2021 e derivanti dal mancato rispetto della regola n+3; *vi)* la *perfomance* complessiva raggiunta dai programmi, evidenziando eventuali criticità riscontrate nel conseguimento degli obiettivi e descrizione delle correlate azioni intraprese per porvi rimedio, trasmettendo la relazione sullo stato di attuazione dei programmi al 31/12/2021. Veniva altresì formulata una richiesta di aggiornamento dei dati al 31/12/2021 sullo stato di attuazione delle iniziative intraprese dalla Regione Toscana in risposta alla pandemia da Covid-19[159]. Gli esiti dell'analisi condotta su quest'ultimo tema di indagine sono confluiti in un apposito referto gestionale e, pertanto, non verranno esposti nel presente capitolo.

A riscontro della richiesta istruttoria, con note del 6 maggio 2022 (prot. n. 4744), del 10 maggio 2022 (prot. n. 4838), dell'11 maggio (prot. n. 4905), del 16 maggio (prot. n. 5031), la Regione Toscana ha tempestivamente dato riscontro, fornendo i chiarimenti richiesti e producendo la relativa documentazione. Nel corso dell'istruttoria sono stati trasmessi ulteriori dati, i quali sono stati considerati nelle valutazioni condotte. Si riportano di seguito, suddivisi per fondo, gli esiti dell'analisi svolta.

4.1 Il Por CReO FESR

Il programma operativo regionale "occupazione e crescita" (Por CReO FESR) 2014-2020 della Regione Toscana si pone come obiettivo primario quello di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, volta a favorire la coesione economica, sociale e territoriale. Le scelte strategiche fondamentali del programma possono essere riassunte come segue: *i)* ruolo prioritario di ricerca, sviluppo, innovazione e competitività del sistema economico, con particolare attenzione alla dimensione manifatturiera e al raccordo tra turismo, città e grandi attrattori museali; *ii)* sinergia tra maggiore competitività delle imprese e sostenibilità ambientale; *iii)* valorizzazione della dimensione sociale per interventi territoriali, che puntano sui servizi alle persone e sul recupero funzionale di immobili finalizzati all'inclusione delle fasce deboli.

La versione originaria del programma è stata approvata con decisione della Commissione europea n. C (2015)930 *final* del 09.02.2015, con conseguente presa d'atto della Regione Toscana avvenuta con d.g.r. 2 marzo 2015, n. 180[160]. Nel 2020, la stessa è stata oggetto di riprogrammazione nell'ambito delle iniziative *Coronavirus Response Investment Initiative* di cui ai Regolamenti (Ue) n. 460/2020 (c.d. CRII) e n. 558/2020 (c.d. CRII+)[161].

Le scelte di programmazione hanno portato ad individuare 6 Obiettivi Tematici (OT), 17 Priorità di Investimento (PI), 20 Obiettivi Specifici/Risultati Attesi da perseguire con le Azioni

[159] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 130/2022/VSG.

[160] Per l'elenco delle riprogrammazioni intervenute negli anni si rinvia alla Relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione 2020 (deliberazione n. 54/2021/PARI).

[161] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 130/2022/VSG.

delineate nell'ambito dei 6 Assi Prioritari principali[162] (a cui si aggiunge l'Asse di Assistenza Tecnica) in cui risulta strutturato il Por FESR 2014-2020.

In esito alle iniziative di riprogrammazione del 2020, la dotazione finanziaria complessiva del Programma è rimasta stabile nel corso del successivo esercizio. In dettaglio, il programma prevede un complesso di risorse al 31/12/2021 pari a 779 milioni, di cui 389,5 milioni di risorse europee a cui si aggiunge un co-finanziamento nazionale di pari importo, suddiviso in 272,6 milioni di quota Stato e in 116,8 milioni di cofinanziamento regionale. La tabella che segue dà evidenza della ripartizione temporale del finanziamento e della relativa rimodulazione nel 2020 per effetto delle iniziative CRII e CRII+.

Tab. 2 - Por FESR 2014-2020: dotazione delle risorse per anno. (in euro)

Anno	Finanziamento	Quota UE	Quota Nazionale	*di cui Stato*	*di cui Regione Toscana*
2014	106.698.094,00	53.349.047,00	53.349.047,00	37.344.332,81	16.004.714,19
2015	108.799.956,00	54.399.978,00	54.399.978,00	38.079.985,32	16.319.992,68
2016	110.864.222,13	55.432.111,00	55.432.111,13	38.802.477,83	16.629.633,30
2017	113.082.996,00	56.541.498,00	56.541.498,00	39.579.048,55	16.962.449,45
2018	115.346.098,00	57.673.049,00	57.673.049,00	40.371.134,26	17.301.914,74
2019	117.654.420,19	58.827.210,00	58.827.210,19	41.179.047,01	17.648.163,18
2020 (iniziale)	120.008.722,00	60.004.361,00	60.004.361,00	42.003.052,31	18.001.308,70
2020 (*post riprogrammazione ex Regolamenti UE n. 460/2020 e 558/2020 e dl n. 34/2020*)	106.582.103,22	53.291.052,00	53.291.051,22	37.303.735,76	15.987.315,46
Totale	**779.027.889,54**	**389.513.945,00**	**389.513.944,54**	**272.659.761,54**	**116.854.183,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (nota prot. 4838/2022) Delibera di Giunta regionale 203 del 25 febbraio 2019 e Delibera di Giunta regionale 1206 del 7 settembre 2020.

Nella ripartizione per assi di intervento (tabella seguente), le risorse sono principalmente concentrate sull'asse 1 "Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione" (38 per cento del totale) e 3 "Competitività PMI" (31 per cento del totale). All'interno del quadro finanziario va considerato anche l'importo della riserva di efficacia che complessivamente ammonta a 47,5 milioni, quale quota sottoposta al raggiungimento di *target* intermedi per entrare nella piena disponibilità regionale, ai sensi dell'art. 20 del Regolamento (UE) n. 1303/2013; tale *target* è stato conseguito nel 2018.

[162] Il programma si compone di n. 6 Assi di priorità, come di seguito meglio dettagliati: *i)* Asse 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; *ii)* Asse 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché l'impegno e la qualità delle medesime; iii) Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI; *iv)* Asse 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori; *v)* Asse 5 – Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; *vi)* Asse 6 – Urbano.

Tab. 3 - Por FESR 2014-2020: dotazione delle risorse per Asse. (in euro)

Asse	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione Toscana	Totale	Riserva di efficacia di attuazione
Asse 1	138.802.750	97.161.925	41.640.825	277.605.500	18.626.604
Asse 2	23.472.739	16.430.917	7.041.822	46.945.478	3.129.694
Asse 3	112.047.290	78.433.103	33.614.187	224.094.580	15.715.582
Asse 4	43.594.369	30.516.058	13.078.311	87.188.738	5.812.106
Asse 5	8.906.217	6.234.352	2.671.865	17.812.434	1.187.570
Asse 6	23.067.855	16.147.499	6.920.357	46.135.710	3.075.714
Asse 7	15.849.090	11.094.363	4.754.727	31.698.180	
Totale	**365.740.310**	**256.018.217**	**109.722.094**	**731.480.620**	**47.547.270**

Fonte: Regione Toscana (nota prot. 4838/2022) Delibera di Giunta regionale 1206 del 7 settembre 2020.

Nel corso del 2021, con delibera della Giunta regionale del 2/8/2021, n. 773 di approvazione del DAR e di rimodulazione del Piano Finanziario del POR FESR, è stata apportata una parziale modifica agli interventi previsti con la precedente riprogrammazione relativa a misure attivate in seguito alla crisi da Covid-19 (d.g.r. del 7/9/2020, n. 1206). In particolare, con riferimento alla Priorità Strategica "Attività Economiche" - Asse 3: i) 4 milioni sono stati trasferiti dall'Azione 3.1.1 a3 all'Azione 3.4.2; ii) ulteriori 3 milioni sono stati trasferiti dall'Azione 3.1.1a3 all'Azione 3.1.1a4.

In sede istruttoria sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del Por FESR, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2021; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2021, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.

In merito al primo aspetto, in sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di comunicare l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa, l'ammontare degli stanziamenti di competenza, gli impegni e i pagamenti relativi all'esercizio 2021. Con nota del 24 maggio 2022 (prot. n. 5172/2022), la Regione ha fornito riscontro, trasmettendo i dati richiesti.

Tab. 4 - Por FESR: avanzamento finanziario per Asse nell'esercizio 2021. (in euro)

Priorità	Stanziamenti competenza 2021	Impegni 2021	Stanziamenti competenza 2020	Impegni 2020	Var. % impegni 2021-2020	Pagamenti 2021 (in c/competenza)	Pagamenti 2021 (in c/residui)	Pagamenti 2020 (in c/competenza)	Pagamenti 2020 (in c/residui)	Var. % pagamenti in c/comp. 2021-2020
	(a)	(b)	(c)	(d)		(e)	(f)	(g)	(h)	
Asse 1	30.740.106,6	30.690.721,1	68.387.915,4	54.506.822,1	-44%	29.968.585,7	1.436.278,5	53.070.543,51	3.247.856,61	-44%
Asse 2	5.592.701,3	5.311.076,6	5.084.611,6	4.848.196,1	10%	1.993.029,6	2.481.623,1	2.294.417,19	1.221.799,49	-13%
Asse 3	87.927.059,7	87.662.970,2	26.349.848,0	26.166.246,9	235%	83.089.916,5	1.151.588,3	25.014.658,57	105.138,47	232%
Asse 4	14.970.741,7	10.747.526,3	14.862.239,5	13.805.191,9	-22%	9.775.573,3	-	13.805.191,87	240.457,18	-29%
Asse 5	475.821,9	121.496,2	303.488,4	-	-	11.127,0	60.082,6		930.215,96	
Asse 6	4.485.154,4	3.941.803,4	14.059.541,8	9.249.907,0	-57%	3.879.626,6	204.659,9	9.045.247,09		-57%
Asse 7	4.942.146,1	2.974.298,4	5.604.878,6	3.976.551,1	-25%	428.658,8	3.469.182,1	518.446,88	2.926.584,72	-17%
Totale	**149.133.731,7**	**141.449.892,2**	**134.652.523,4**	**112.552.914,9**	**26%**	**129.146.517,5**	**8.803.414,4**	**103.748.505,11**	**8.672.052,43**	**24%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La Sezione ha provveduto a riscontrare i dati ricevuti con le risultanze del rendiconto regionale, utilizzando la lista di capitoli legati al Por FESR, comunicata dalla Regione; tale riscontro ha evidenziato una piena coerenza tra gli elementi informativi trasmessi e le evidenze contabili. In dettaglio, l'esame dei dati sopra riepilogati (cfr. tab. 4) evidenzia come nel 2021 siano stati registrati impegni per complessivi 141,4 milioni, in aumento del 26 per

cento rispetto al 2020. L'aumento è dovuto in sostanza al progresso dell'asse 3 "Competitività PMI" i cui impegni sono oltre 3 volte il dato del precedente esercizio, passando da 26,2 a 87,7 milioni. Un incremento del 10 per cento degli impegni, da 4,8 a 5,3 milioni, si rileva anche sull'asse 2 "Accesso tecnologie d'informazione e comunicazione", mentre tutte le altre aree fanno segnare una contrazione.

Il tasso di crescita annuale degli impegni (+26 per cento) supera quello degli stanziamenti di competenza (+11 per cento). Ne deriva un miglioramento della capacità di attivazione di questi ultimi, calcolata in relazione agli impegni di competenza, passata dall'84 al 95 per cento. In particolare, la capacità di impegno è integrale per gli assi 1 e 3, mentre risulta più bassa per l'asse 5 legato, in particolare, alla promozione e valorizzazione della rete dei grandi attrattori museali. Anche sul fronte dei pagamenti di competenza si registra un miglioramento (+24 per cento), da 103,7 milioni del 2020 a 129,1 milioni del 2021. A questi ultimi si aggiungono 8,8 milioni di pagamenti in conto residui (8,7 milioni nel 2020), per un valore di pagamenti totali pari a 137,9 milioni (112,4 milioni nel 2020). Il tasso di pagamento (calcolato in rapporto agli impegni di competenza) si abbassa di un punto percentuale, mantenendosi comunque superiore al 90 per cento.

Per quanto concerne il secondo profilo di analisi (attuazione complessiva dall'avvio del Por), i dati raccolti (sintetizzati nella tabella 5) evidenziano, a fine 2021, un livello di impegni che supera la dotazione finanziaria. In dettaglio gli impegni sono pari a 862,8 milioni, a fronte di risorse programmate per 779 milioni. Ciò è dovuto al fenomeno dell'*overbooking;* infatti, secondo quanto riferito in sede istruttoria dalla Regione Toscana, alla data del 31 dicembre 2021, risultano finanziati in *overbooking* progetti per un importo complessivo di risorse impegnate pari a 145,10 milioni, di cui 118,44 milioni relativi all'Asse 1.

Sul fronte dei pagamenti il livello di attuazione è pari al 74,3 per cento del programmato, con un balzo in avanti di oltre 15 punti percentuali rispetto al 2020 (58,9 per cento); il progresso si attesta al 67,1 per cento prendendo a riferimento le somme impegnate (62,8 per cento nel 2020). Più in dettaglio, a fine 2021, gli impegni cumulati si attestano a circa 862,8 milioni, i pagamenti a circa 578,7 milioni. I ritardi maggiori continuano a concentrarsi sugli assi 2, 4 e 5, sui quali si rilevano comunque avanzamenti rispetto al 2020. L'asse 2, in termini di tasso di pagamento delle risorse programmate, passa dal 34,7 al 42,1 per cento, l'asse 4, dal 18,8 al 37,1 per cento, e l'asse 5, dal 23,6 al 33,7 per cento; appare comunque essenziale imprimere un'accelerazione a queste aree di intervento che affrontano tematiche cruciali, anche alla luce degli obiettivi europei e del PNRR, quali la transizione ecologica e la valorizzazione delle risorse culturali.

Tab. 5 - Por FESR 2014-2020: stato di attuazione per Asse al 31/12/2021. (in euro)

Assi	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2021	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2021	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)	
Asse 1 - Ricerca, sviluppo tecnologico ed innovazione	296.232.104,00	435.664.163,13	147,07%	307.661.590,15	103,86%	70,62%	3536
Asse 2 - Accesso tecnologie 'informazione e comunicazione	50.075.172,00	42.266.433,43	84,41%	21.101.586,50	42,14%	49,93%	14
Asse 3 - Competitività Pmi	239.810.162,00	252.295.714,97	105,21%	155.911.951,95	65,01%	61,80%	11242
Asse 4 - Transizione verso una economia bassa emissione di carbonio	93.000.844,00	49.023.521,58	52,71%	34.551.038,17	37,15%	70,48%	465
Asse 5 - Tutela ambiente ed uso efficiente delle risorse	19.000.004,00	11.753.593,97	61,86%	6.395.368,29	33,66%	54,41%	23
Asse 6 - Urbano	49.211.424,00	42.350.762,16	86,06%	29.889.333,56	60,74%	70,58%	84
Asse 7 - Assistenza tecnica	31.698.180,00	29.415.267,89	92,80%	23.174.643,61	73,11%	78,78%	153
Totale	**779.027.890,00**	**862.769.457,13**	**110,75%**	**578.685.512,23**	**74,28%**	**67,07%**	**15517**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Nel corso del 2021 la spesa pubblica dichiarata è salita di 119,8 milioni (+34,1 milioni rispetto al progresso del 2020), portando a 578,7 milioni il valore complessivo; nello stesso anno quella certificata è stata di 111,4 milioni (+31,9 per cento, pari a +27 milioni rispetto al 2020). Il grado di avanzamento maggiore si rileva sugli assi 3 e 4. Il dato cumulato della spesa certificata a fine 2021 si attesta quindi a 510,2 milioni, pari a circa il 65,5 per cento del totale, con un progresso di circa 14 punti percentuali rispetto al 2020 (pari al 51,3 per cento del totale).

Nel complesso tali risultati hanno consentito di evitare, per il Por FESR, il disimpegno automatico di risorse, portando al superamento sia del *target* di spesa N+3 previsto per la fine del 2021 (pari a 384,9 milioni di spesa pubblica da certificare) sia del *target* fissato per fine 2022 (pari a 486,9 milioni).

Tab. 6 - Por FESR 2014-2020: spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2021). (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2020	Spesa dichiarata 2021	Spesa certificata 2020	Spesa certificata 2021	Var. % spesa certificata 2020 e 2021	Totale spesa dichiarata al 31/12/2021	Totale spesa certificata al 31/12/2021	Target finale 2023
Asse 1	51.544.658,3	38.627.811,7	50.818.059,2	30.342.676,9	-40,3%	307.661.590,2	275.241.835,3	296.232.104,0
Asse 2	3.695.200,1	3.711.294,7	3.442.741,2	4.431.698,6	28,7%	21.101.586,5	19.443.284,7	50.075.172,0
Asse 3	9.560.274,2	42.600.617,2	14.592.846,9	39.178.460,5	168,5%	155.911.952,0	125.943.982,2	239.810.162,0
Asse 4	4.248.444,7	17.052.105,6	3.918.075,1	16.175.216,3	312,8%	34.551.038,2	30.489.623,3	93.000.844,0
Asse 5	0,0	1.865.367,7	-2.110.776,8	1.991.912,9	-194,4%	6.395.368,3	6.406.641,0	19.000.004,0
Asse 6	11.473.918,5	7.561.923,8	9.496.939,5	10.146.098,7	6,8%	29.889.333,6	29.555.691,3	49.211.424,0
Asse 7	5.127.123,2	8.371.902,2	4.303.490,1	9.163.886,2	112,9%	23.174.643,6	23.142.994,5	31.698.180,0
Totale	85.649.619,0	119.791.022,9	84.461.375,2	111.429.950,1	31,9%	578.685.512,2	510.224.052,3	779.027.890,0

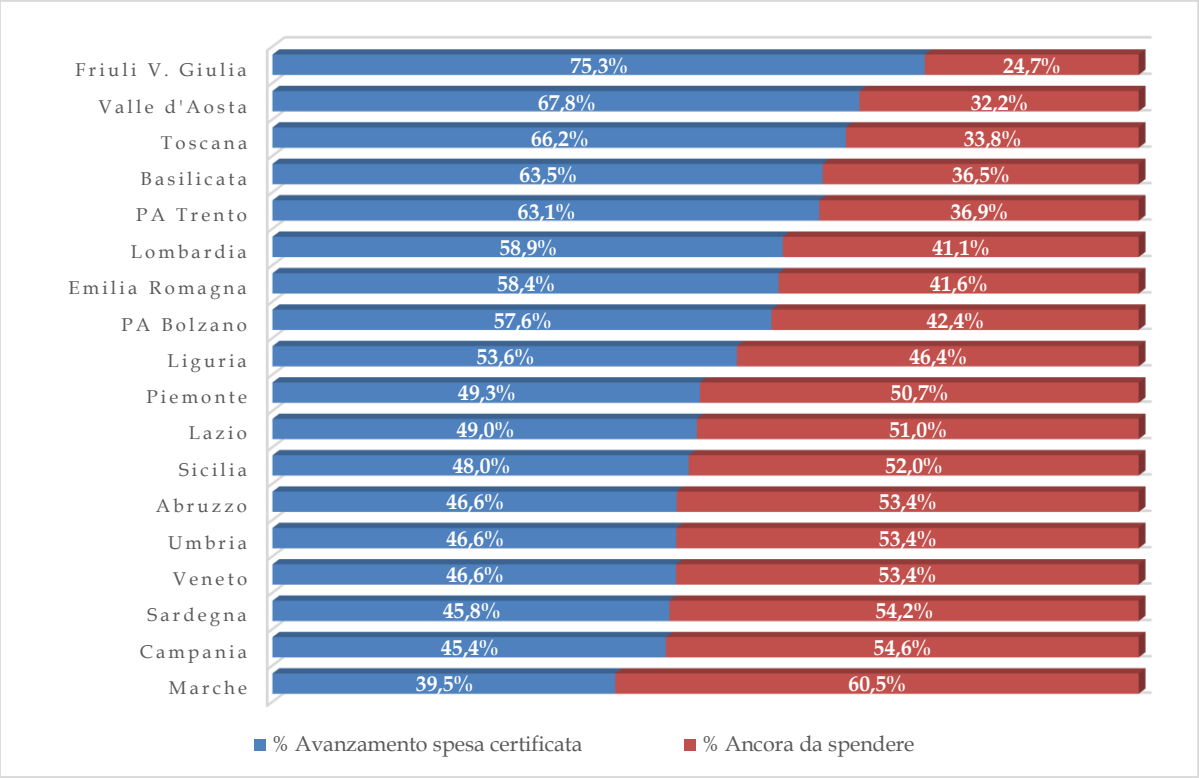
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'esame dell'andamento della spesa certificata consente anche un confronto tra gli stati di avanzamento dei Por FESR nelle varie realtà regionali. Al riguardo, secondo i dati a fine 2021, resi disponibili dall'Agenzia per la coesione territoriale[163], la Regione Toscana si colloca

[163] I dati sono consultabili su <www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/dati-sullattuazione/>. Al riguardo, si precisa che per le Regioni Calabria, Molise e Puglia i dati sono stati resi disponibili in modalità aggregata "Por FESR-FSE". Pertanto, nell'elaborazione dei dati non è stato possibile includere lo stato di avanzamento della spesa certificata dei Por FESR delle predette regioni.

tra le posizioni più avanzate in termini di spesa certificata rispetto all'importo programmato complessivo, come rappresentato nella successiva figura.

Grafico 1 - Stato di avanzamento spesa certificata al 31.12.2021 Por FESR: confronto regionale.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia della coesione territoriale.

Con riguardo agli obiettivi conseguiti attraverso il Por, a fine 2021 risultano finanziati 15.517 progetti. In maggior dettaglio, sono state selezionate: *i)* n. 3.508 operazioni relative a 3.536 progetti, prevalentemente consistenti in aiuti agli investimenti in materia di ricerca, sviluppo e innovazione, in sostegno alle infrastrutture di ricerca e nell'innovazione delle PMI (Asse 1); *ii)* n. 465 progetti, costituiti sia da interventi per la riduzione dei consumi energetici delle strutture pubbliche e per l'efficientamento energetico di immobili e processi produttivi delle imprese che da interventi a sostegno di percorsi ciclopedonali (Asse 4). Inoltre, sono state finanziate: *i)* 14 operazioni, di cui 2 relative alla rete infrastrutturale della banda larga ed ultra larga e 12 relative a soluzioni tecnologiche per la PA e per servizi di *e-Government*, *smart cities* e *open data* (Asse 2); *ii)* 3.167 operazioni relative a 11.242 progetti, riferiti principalmente al fondo investimenti istituito per fronteggiare l'emergenza causata dal Covid-19, oltre che all'internazionalizzazione del sistema produttivo e alla creazione d'impresa (Asse 3); *iii)* 23 progetti di promozione e valorizzazione della rete dei Grandi attrattori culturali museali (Asse 5); *iv)* 84 operazioni di sviluppo urbano sostenibile (Asse 6); *v)* 153 operazioni (Asse 7), relativa all'assistenza tecnica.

La gestione del 2021 ha sicuramente risentito del perdurare della situazione pandemica. Oltre alle iniziative di attuazione degli interventi di riprogrammazione delle risorse, in virtù delle facoltà consentite dall'ordinamento europeo[164], già nel corso del 2020, l'amministrazione

[164] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 130/2022/VSG.

regionale aveva adottato interventi tesi ad rendere più efficiente e ad "accelerare" la spesa, in particolare attraverso una semplificazione dei procedimenti di concessione ed erogazione dei contributi[165] (si richiamano ad esempio, le misure di accelerazione della spesa, di cui alla d.g.r. n. 286 del 9/3/2020[166], o di semplificazione dei procedimenti amministrativi di concessione, rendicontazione ed erogazione di sovvenzioni alle imprese, di cui alla d.g.r. n. 686 del 13/7/2020). Questi provvedimenti hanno costituito anche nel 2021 la cornice normativa di gestione del programma operativo.

Nel corso del 2021 sono state varate ulteriori misure volte a favorire l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse in prospettiva della chiusura della programmazione. Più in dettaglio, le disposizioni *sull'overbooking* e sulla conclusione dei progetti, di cui alla delibera della Giunta regionale del 28/10/2021 n. 1120, confermano l'istituto dell'*overbooking* quale strumento fondamentale da utilizzare per il raggiungimento dei *target* finanziari previsti per il POR FESR 2014-2020. In linea con quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione europea sulla chiusura della programmazione 2014-2020[167], si è altresì disposto che, qualora la quota Ue certificata per i singoli Assi raggiunga la quota Ue dell'importo del piano finanziario vigente, la relativa spesa pubblica aggiuntiva sia sospesa e certificata nell'ultima annualità contabile del Por FESR, 2023/2024, senza alcun impatto sui beneficiari del Programma. Inoltre, sono state apportate modifiche alla d.g.r. n. 286/2020, stabilendo che: *i)* le azioni/sub azioni che cofinanziano interventi di infrastrutture devono garantire che i progetti siano conclusi, collaudati e ultimino la rendicontazione della spesa sostenuta entro il 31/07/2023, salvo diversa previsione per i grandi progetti; *ii)* le azioni/sub azioni che cofinanziano interventi di regimi di aiuto devono garantire che i progetti siano conclusi e ultimino la rendicontazione della spesa sostenuta entro il 30/9/2023.

Da ultimo si segnala che, nell'ambito del Por FESR, al termine del 2021 risultano attivati cinque strumenti finanziari ai sensi dell'art. 36 e ss. del Regolamento n. 1303/2013, per una dotazione complessiva di 80 milioni, come di seguito meglio dettagliati:

- il Fondo per prestiti per la creazione di impresa - sezione Innovazione, costituito nell'ambito dell'Azione 1.4.1 - Sostegno alla creazione e al consolidamento di start-up innovative ad alta intensità di applicazione di conoscenza e alle iniziative di spin-off della ricerca, dell'Asse 1 – Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.
- Il Fondo per "*Aiuti agli investimenti produttivi per progetti strategici*" è costituito nell'ambito dell'Azione 3.1.1 - Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale. L'azione si può attivare sia attraverso tradizionali strumenti di aiuto, sia

[165] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 54/2021/PARI.

[166] In particolare, vanno menzionate le misure adottate in materia di fissazione dei tempi per l'allocazione delle risorse del piano finanziario, per la conclusione e rendicontazione dei progetti e per la ricognizione delle economie. È stato dato inoltre mandato ai responsabili di azione per l'individuazione di progetti in *overbooking*.

[167] Commissione europea (2021/C 417/01), comunicazione "Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, del Fondo di coesione e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (2014-2020)".

attraverso fondi rotativi di garanzia o prestito. La Sub-azione a) è rivolta ai progetti strategici[168];

- Il Fondo per "*Aiuti agli investimenti per le imprese artigiane, industriali manifatturiere, nonché del settore turistico, commerciale, cultura e terziario*", costituito nell'ambito dell'Azione 3.1.1. La Sub-Azione b) è attivata in forma di microcredito[169];
- Il Fondo per prestiti Creazione di impresa, che sostiene la Creazione di impresa giovanile nel settore Manifatturiero, Turismo e Commercio e attività terziarie, costituito nell'ambito dell'Azione 3.5.1 - Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza, dell'Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI;
- Fondo Microcredito per Creazione di impresa, costituito nell'ambito dell'Azione 3.5.1 - Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza, dell'Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI.

Nel corso dell'anno le dotazioni finanziarie degli strumenti sono state rimodulate, in ragione del perdurare dell'emergenza sanitaria. Ad eccezione dell'Azione 3.5.1. "Aiuti alla creazione di impresa – Fondo Microcredito", che è passata da 49,22 a 53,82 milioni, le altre Azioni relative agli strumenti finanziari sono state deprogrammate.

Per l'Azione 1.4.1a1 "Sostegno alla creazione di start-up innovative – Fondo rotativo", nel corso del 2021, con decreto n. 11568 del 7/7/2021, sono state disimpegnate risorse per 1,82 milioni, che Toscana Muove ha provveduto a restituire alla Regione Toscana. Tali risorse sono state integralmente trasferite all'Azione 1.1.2 secondo quanto previsto dalla d.g.r. n. 1206/2020. Conseguentemente, la dotazione dello strumento finanziario si è ridotta da 6,68 a 4,86 milioni a fine 2021.

Per l'Azione 3.1.1.a1 "Aiuti per investimenti produttivi per progetti strategici - Fondo rotativo", con decreto n. 19588 del 26/11/2021, sono state diminuite le risorse per 4,33 milioni, trasferiti principalmente al Fondo di Microcredito dell'Azione 3.5.1 "Aiuti alla creazione d'impresa". La dotazione dello strumento finanziario in discorso è pertanto passata da 18,33 a 14 milioni.

Anche la dotazione dell'Azione 3.1.1.a2 "Aiuti per investimenti produttivi in forma di microcredito" è stata rimodulata principalmente a favore del Fondo di Microcredito dell'Azione 3.5.1 "Creazione d'impresa" (decreto dirigenziale n. 19588 del 26/11/2021), scendendo da 1 a 0,73 milioni.

A fine 2021, anche gli Strumenti Finanziari all'interno del Por FESR presentano un adeguato livello di attuazione, come specificato nella seguente tabella.

[168] Sub-Azione a) – Aiuti per investimenti produttivi per progetti strategici (territoriali, settoriali, di filiera) [Fondo rotativo] dell'Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI.

[169] Sub-Azione b) – Aiuti per investimenti produttivi in forma di microcredito [Fondo rotativo] dell'Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI.

Tab. 7 - Por FESR 2014-2020: attuazione degli strumenti finanziari al 31.12.2021. (in euro)

Strumenti finanziari		Anno attivazione	Dotazione finanziaria (a)	Impegni Destinatari finali (b)	Pagamenti Destinatari finali (c)	% (b/a)	% (c/a)
Fondo prestiti	*Creazione di impresa – sez. innovazione az. 1.4.1.*	2016	4.864.735,88	2.998.349,17	2.136.966,03	61,6%	43,9%
	Aiuto agli investimenti per progetti strategici - az. 3.1.1. sub a	2017	13.995.880,28	7.346.841,04	6.451.562,42	52,5%	46,1%
	Creazione di impresa – az. 3.5.1. sub a1 e 3.5.1. sub a2	2015	4.840.555,62	4.051.210,39	4.051.210,39	83,7%	83,7%
Fondo microcredito	*Aiuto agli investimenti per progetti strategici - az. 3.1.1. sub b*	2017	733.762,00	703.479,52	642.151,32	95,9%	87,5%
	Creazione di impresa – az. 3.5.1. Microcredito	2016	53.819.714,52	44.010.086,85	36.188.284,41	81,8%	67,2%
		Totale	**78.254.648,30**	**59.109.966,97**	**49.470.174,57**	75,5%	63,2%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

L'esame dei dati sopra riepilogati evidenzia come al 31/12/2021 siano stati registrati impegni in favore dei destinatari finali per complessivi 59,1 milioni (56,5 milioni nel 2020), registrando uno stato di attuazione finanziaria pari al 75,5 per cento (70,5 per cento nel 2020); più contenuto il tasso di pagamento ai destinatari finali, il quale risulta pari al 63,2 per cento, in crescita consistente rispetto al 53,1 per cento del 2020. I tassi di attuazione risentono positivamente della riduzione complessiva della dotazione finanziaria degli strumenti finanziari sopra descritta. Le migliori *performance* sono state conseguite nell'ambito degli strumenti finanziari "*Creazione di impresa* – az. 3.5.1. suba1 e 3.5.1. sub a2 (Fondo prestiti)" e "*Aiuto agli investimenti per progetti strategici* – az. 3.1.1. sub b". Nel primo caso lo stato di attuazione finanziaria si attesta all'83,7 per cento, sia in termini di impegni verso i destinatari finali, con una riduzione delle somme impegnate rispetto al 2020, sia in termini di pagamenti verso i destinatari finali. Nel caso dello strumento "*Aiuto agli investimenti per progetti strategici*" la *performance* risulta pari al 95,9 per cento in relazione agli impegni e all'87,5 per cento con riguardo ai pagamenti; tali dati di avanzamento beneficiano anche della contrazione delle risorse disponibili.

4.2 Il Por Ico FSE

Il Programma operativo regionale "investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" (Por Ico FSE) 2014-2020 della Regione Toscana finanzia le principali politiche per la crescita, l'occupazione e il futuro dei giovani. Lo stesso è stato approvato, nel quadro delle norme introdotte con Regolamento (Ue) n. 1304/2013, con decisione della Commissione C (2014) n. 9913 *final* del 12 dicembre 2014. La Giunta regionale ha preso atto della decisione con propria delibera n. 17 del 12 gennaio 2015[170].

[170] Nel corso degli anni, sono stati adottati i seguenti atti di riprogrammazione: Decisione della Commissione C(2018) n. 5127 del 26/07/2018 e Decisione di Esecuzione C(2019)5636 del 24 luglio 2019. La prima versione del provvedimento attuativo di dettaglio è stata approvata con la delibera n. 197 del 2 marzo 2015; la seconda versione, con la d.g.r. n. 124 del 1 marzo 2016; la versione 3, con la d.g.r. n. 760 del 1 agosto 2016; la versione 4, con la d.g.r. n. 816 del 31 luglio 2017; la versione 5, con la d.g.r. n. 1298 del 27 novembre 2017; la versione 6, con la d.g.r. n. 358 del 9 aprile 2018; la versione 7, con la d.g.r. n. 1088 del 8 ottobre 2018; la versione 8 con la d.g.r. n. 241 del 4 marzo 2019; la versione 9, con la d.g.r. n. 972 del 29 luglio 2019; la versione 10, con la d.g.r. n. 1297 del 28 ottobre 2019; la

Il programma declina, attraverso i cinque assi prioritari che lo compongono, la strategia di investimento per il settennio 2014-2020, tesa alla costruzione di un sistema fondato sulla conoscenza e sulla creazione di lavoro economicamente stabile, qualificato e tutelato.

Al programma sono legati, altresì, i temi della riforma relativa alla formazione, al rafforzamento dei servizi per il lavoro, nonché all'operatività di Garanzia Giovani in Toscana, di cui si tratterà in apposito paragrafo (v. *infra* par. 4.3). In sede istruttoria, la Regione Toscana ha riferito che, nel corso del 2021, sono state apportate modifiche al piano attuativo del Por FSE. Più in dettaglio, con d.g.r. n. 1200 del 2/11/2021 è stata approvata la versione *XV del Piano attuativo di dettaglio (PAD) del Por FSE 2014-20;* trattasi di modifiche interne alle priorità di investimento che non hanno, pertanto, avuto impatto sulla distribuzione delle risorse per anni e/o per Asse/Priorità[171].

In termini finanziari, il programma prevede un complesso di risorse pari a 746,4 milioni, di cui 373,2 milioni di risorse europee a cui si aggiunge un cofinanziamento nazionale di pari importo, suddiviso in 261,2 milioni di quota Stato e in 112 milioni di cofinanziamento regionale. La dotazione finanziaria complessiva nel 2020 è stata incisa dalle operazioni di riprogrammazione, effettuate nell'ambito delle iniziative CRII e CRII+. La tabella n. 8 dà evidenza della rimodulazione del finanziamento.

Tab. 8 - Por FSE 2014-2020: dotazione delle risorse per anno. (in milioni**)**

Anno	Finanziamento	Quota UE	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana
2014	87,4	43,7	43,7	30,6	13,1
2015	92,6	46,3	46,3	32,4	13,9
2016	106,2	53,1	53,1	37,2	15,9
2017	108,4	54,2	54,2	37,9	16,3
2018	110,6	55,3	55,3	38,7	16,6
2019	112,8	56,4	56,4	39,5	16,9
2020 (finale)	128,4	64,2	64,2	44,9	19,3
Totale	**746,4**	**373,2**	**373,2**	**261,2**	**112,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (PO approvati con Decisioni C(2014) 9913 e C(2020)5779 - Provvedimento Attuativo di Dettaglio approvati con d.g.r. n.197 del 02/03/2015 e d.g.r. n. 1229 del 15/09/2020).

La tabella che segue schematizza la ripartizione delle risorse europee tra i diversi assi di intervento del programma, considerando anche l'importo della riserva di efficacia che complessivamente ammonta a 44 milioni, quale quota sottoposta al raggiungimento di *target*

versione 11, con la d.g.r. n. 361 del 23 marzo 2020; la versione 12, con la d.g.r. n. 1229 del 15 settembre 2020; la versione 13, con la d.g.r. n. 253 del 22 marzo 2021; la versione 14, con d.g.r. n. 761 del 2 agosto 2021; la versione 15, con d.g.r. n. 1200 del 2 novembre 2021.

[171] Si è definita una rimodulazione interna alla Priorità di Investimento B.2 (9.iv) - Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale, per incrementare il finanziamento degli interventi in emergenza Covid-19 a favore del personale sanitario, incentivi, dispositivi di protezione individuale ed una nuova attività legata sempre all'emergenza sanitaria, in ambito di sostegno della parità di genere e della conciliazione vita-lavoro.
Più in particolare, si è disposto uno spostamento di 2.970.290 euro dall'azione del PAD B.2.2.3.a - Interventi in emergenza Covid-19 relativa alle Indennità per tirocini sospesi, che ha avuto un tiraggio inferiore alle previsioni iniziali, in favore del: i) rifinanziamento dell'attività del PAD B.2.2.1.a - Interventi in emergenza Covid-19: Emergenza Sanitaria (personale sanitario, incentivi, dispositivi di protezione individuale) per integrare le risorse destinate all'assunzione di personale infermieristico aggiuntivo (2.005.218 euro) e per finanziare il supporto alle attività vaccinazione e monitoraggio dei dati relativi all'emergenza sanitaria (165.072 euro); ii) finanziamento di una nuova attività del PAD B.2.2.2.b - Interventi in emergenza Covid-19: interventi a sostegno della parità di genere e della diffusione della cultura di genere (800.000 euro).

intermedi per entrare nella piena disponibilità regionale ai sensi dell'art. 20 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013; tale target è stato conseguito nel 2018.

Tab. 9 - Por FSE 2014-2020: dotazione finanziaria per Asse. (in milioni)

Por FSE 2014-2020	Quota UE	Quota Nazionale	di cui Stato	di cui Regione Toscana	Riserva di efficacia di attuazione
Asse A - *Occupazione*	170,6	170,6	117,3	53,3	24
Asse B - *Inclusione sociale e lotta alla povertà*	112,3	112,3	77,2	35,1	9,6
Asse C - *Istruzione e formazione*	73,3	73,3	50,4	22,9	10
Asse D - *Capacità istituzionale e amministrativa*	2,3	2,3	1,6	0,7	0,4
Asse E - *Assistenza tecnica*	14,7	14,7	14,7	-	-
Totale dotazione finanziaria	**373,2**	**373,2**	**261,2**	**112,0**	**44,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

In sede istruttoria sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del Por FSE, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2021; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2021, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.

In merito al primo aspetto, in sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di comunicare l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa, l'ammontare degli stanziamenti di competenza, gli impegni e i pagamenti relativi all'esercizio 2021. Con nota dell'11 maggio 2022 (prot. n. 4905), la Regione ha fornito riscontro, trasmettendo i dati richiesti.

Tab. 10 - Por FSE: avanzamento finanziario nell'esercizio 2021. (in milioni)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2021	Impegni 2021	Stanziamenti di competenza 2020	Impegni 2020	Variazione impegni 2021-2020	Pagamenti 2021	Pagamenti 2020	Variazione Pagamenti 2021-2020
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*	*(b-d)*	*(e)*	*(f)*	*(e-f)*
Asse A	45,9	29,7	67,6	51,1	-21,4	23,9	39,0	-15,1
Asse B	111,3	105,2	23,1	17,4	87,8	102,6	16,0	86,6
Asse C	20,5	16,4	32,9	27,2	-10,8	12,2	18,8	-6,5
Asse D	0,5	0,4	1,1	0,8	-0,4	0,3	0,6	-0,3
Asse E	5,1	3,5	8,3	4,5	-0,9	2,8	3,4	-0,7
Totale	**183,3**	**155,3**	**133,0**	**100,9**	**54,3**	**141,8**	**77,9**	**64,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La Sezione ha provveduto a riscontrare i dati ricevuti con le risultanze del rendiconto regionale, utilizzando la lista di capitoli comunicata dalla Regione; tale riscontro ha evidenziato una piena coerenza tra gli elementi informativi trasmessi e le evidenze contabili. In dettaglio, l'esame dei dati sopra riepilogati evidenzia come nel 2021 siano stati registrati impegni per complessivi 155,3 milioni, in forte aumento rispetto all'anno precedente (+54 per cento). La crescita è legata in particolare alla performance dell'asse B, sul quale risultano rilevati impegni per oltre sei volte il dato del 2020, in coerenza con i maggiori stanziamenti. Su tutti gli altri assi, a fronte di una contrazione di risorse, si registrano anche minori impegni rispetto al 2020. Il tasso di espansione degli impegni (+54 per cento) supera la variazione positiva degli stanziamenti (+38 per cento). Ne deriva un miglioramento della capacità di

attivazione degli stanziamenti, calcolata in relazione agli impegni di competenza, passata dal 76 all'85 per cento. L'incremento dell'indicatore è legato ai risultati degli assi B (dal 75 al 94 per cento), D (dal 74 al 77 per cento) ed E (dal 54 al 69 per cento). Diversamente, va rilevato un rallentamento nella capacità di impegno sugli assi A (dal 76 al 65 per cento) e C (dall'83 all'80 per cento).

Anche sul fronte dei pagamenti di competenza si registra una consistente crescita (+82 per cento), da 77,9 milioni del 2020 a 141,8 milioni del 2021. A questi ultimi si aggiungono 24,4 milioni di pagamenti in conto residui, per un valore di pagamenti totali pari a 166,2 milioni. Anche in questo caso l'evoluzione positiva è tutta concentrata nell'asse B, con pagamenti che passano da 16 a 102,6 milioni; in tutti gli altri assi, invece, si registra una riduzione delle somme pagate. A livello complessivo il tasso di pagamento in conto competenza (calcolato in rapporto agli impegni) sale di ulteriori quattordici punti percentuali (dopo la crescita di sedici punti segnata nel 2020), passando dal 77 al 91 per cento. Particolarmente elevata la capacità di pagamento sull'asse B pari al 98 cento. In tutti gli altri assi, comunque, l'indicatore si mantiene vicino o superiore al 75 per cento.

Per quanto concerne il secondo profilo di analisi (attuazione complessiva dall'avvio del Por al 31/12/2021), i dati comunicati dalla Regione Toscana (note *prot*. nn. 4744/2022, 4905/2022 e 5351/2022), sintetizzati nella seguente tabella, evidenziano, a fine 2021, un tasso di impegno pari al 91 per cento della dotazione finanziaria, con un aumento marginale di un solo punto percentuale rispetto allo stato di avanzamento del 2020. Avanzati risultano i livelli di attuazione degli assi B (96,7 per cento) e D (93,3 per cento), mentre figurano in ritardo tutti gli altri, anche in ragione del contesto di rilevazione, rappresentato dalla "fase di chiusura" della programmazione 2014-2020. Sebbene, come precisato dalla Regione in sede di controdeduzioni finali (nota *prot*. n. 5992/2022), non siano fissati *target* intermedi per i livelli di impegno, va comunque rilevato come il tasso di impegno (e conseguentemente quello di pagamento) costituiscano i principali indicatori dello stato di avanzamento complessivo e di capacità gestionale del programma. Tali parametri, tra l'altro, sono impiegati per l'analisi di tutti i fondi e consentono, ove disponibili per la totalità dei Por, anche un confronto con le altre realtà regionali[172].

Sul fronte dei pagamenti, il livello di attuazione è pari al 76,7, rispetto al programmato, e all'84,3 per cento, rispetto all'impegnato. Più in dettaglio, a fine 2021, gli impegni cumulati si attestano a circa 678,9 milioni, i pagamenti a circa 572,4 milioni, a fronte di 48.539 progetti finanziati (43.383 nel 2020). Nella ripartizione per assi, l'asse E registra il livello più contenuto di pagamenti sul programmato (63,3 per cento); in forte accelerazione la gestione dell'asse B che passa dal 34,3 al 77,1 per cento.

[172] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 54/2021/PARI.

Tab. 11 - Por Fse 2014-2020: stato di attuazione per Assi al 31/12/2021. (in milioni)

Assi	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2021	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2021	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	*(b)*	*(c)=(b)/(a)*	*(d)*	*(e)=(d)/(a)*	(f)=(d)/(b)	
Asse A	341,2	303,6	89,0%	263,2	77,1%	86,7%	37.763
Asse B	224,6	217,2	96,7%	173,1	77,1%	79,7%	3.607
Asse C	146,6	131,0	89,4%	113,5	77,4%	86,6%	6.787
Asse D	4,6	4,3	93,3%	4,0	87,6%	93,9%	19
Asse E	29,4	22,8	77,7%	18,6	63,3%	81,6%	363
Totale	**746,4**	**678,9**	**91,0%**	**572,4**	**76,7%**	**84,3%**	**48.539**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana (note *prot*. nn. 4744/2022 e 4905/2022 e 5351/2022).

Il totale della spesa pubblica certificata a fine 2021 è pari a 539,2 milioni, circa il 72 per cento del *target* al 2023, con un consistente avanzamento rispetto al livello del 2020 (360,6 milioni pari al 48,3 per cento del *target* al 2023). Ciò ha consentito, secondo quanto riferito dalla Regione, di superare la soglia del disimpegno automatico sia per il 2021 (la spesa certificata è superiore di 191,2 milioni rispetto all'obiettivo N+3) sia per il 2022 (+100,1 milioni rispetto all'obiettivo N+3). Le spese certificate nell'anno sono pari a 178,5 milioni (a fronte dei 105,5 milioni del 2020), in crescita del 69,3 per cento; l'aumento è riferito, per oltre la metà, alle spese certificate sull'asse B "Inclusione sociale e lotta alla povertà" per gli interventi attivati per fronteggiare l'emergenza Covid 19.

Tab. 12 - Por Fse 2014-2020: spesa certificata e target di spesa (esercizio 2021). (in milioni)

Priorità	Spesa dichiarata 2020	Spesa dichiarata 2021	Spesa certificata 2020	Spesa certificata 2021	Var. % spesa certificata 2020 e 2021	Totale spesa dichiarata al 31/12/2021	Totale spesa certificata al 31/12/2021	Target finale 2023
Asse A	54,9	41,2	51,2	51,1	-0,1%	263,2	255,4	341,2
Asse B	22,9	95,9	20,3	95,7	372,2%	173,1	151,6	224,7
Asse C	27,1	24,2	28,8	27,1	-5,9%	113,5	111,2	146,6
Asse D	1,0	0,5	0,8	0,4	-44,5%	4,0	3,6	4,5
Asse E	5,3	3,8	4,5	4,2	-6,4%	18,6	17,3	29,3
Totale	**111,1**	**165,6**	**105,5**	**178,5**	**69,3%**	**572,4**	**539,2**	**746,4**

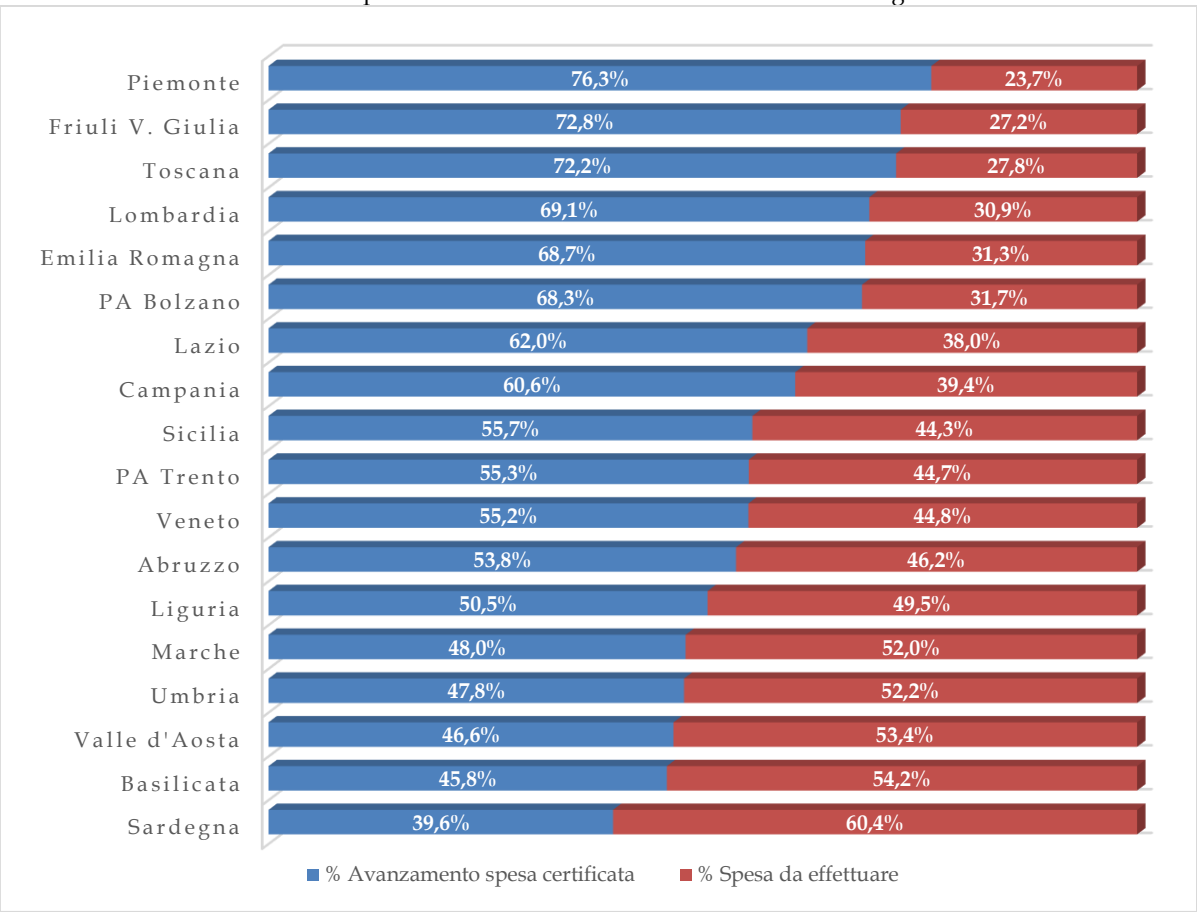
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

La Regione ha precisato, in sede istruttoria, che non è stato registrato il fenomeno dell'*overbooking*, pur confermandone il potenziale utilizzo; il possibile *overbooking* è attualmente stimato in 47,3 milioni, di cui 13,7 milioni per risorse statali e 33,6 milioni su risorse regionali.

I dati a fine 2021, resi disponibili dall'Agenzia per la coesione territoriale[173], consentono un confronto dello stato di avanzamento dei Por FSE nelle varie realtà regionali. L'analisi colloca la Regione Toscana tra le posizioni più avanzate in termini di spesa certificata rispetto all'importo programmato complessivo, come rappresentato nella successiva figura.

[173] I dati sono consultabili su < www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/dati-sullattuazione/>. Al riguardo, si precisa che per le Regioni Calabria, Molise e Puglia i dati sono stati resi disponibili in modalità aggregata "Por FESR-FSE". Pertanto, nell'elaborazione dei dati non è stato possibile includere lo stato di avanzamento della spesa certificata dei Por FSE delle predette regioni.

Grafico 2 - Stato di avanzamento spesa certificata al 31.12.2021 Por FSE: confronto regionale.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la coesione territoriale.

Dalla ricognizione sullo stato di attuazione finanziaria del Por FSE sopra descritto emerge un progresso consistente rispetto a quanto rilevato nel 2020, anche nel confronto tra Regioni; ciononostante, il protrarsi della situazione di emergenza legata all'epidemia Covid 19 ha in parte condizionato lo svolgimento delle attività anche nel corso del 2021.

Su tale avanzamento ha inciso anche la scelta di beneficiare della possibilità, contemplata dalla Commissione europea, di applicare il tasso di cofinanziamento della quota Ue al 100 per cento per il VII anno contabile. Sul punto, la Regione riferisce infatti che "*l'adesione alla possibilità prevista dalla Commissione UE di applicare il tasso di cofinanziamento della quota UE al 100% per il VII anno contabile, ha permesso di raggiungere un livello di spesa certificata (quota UE) rispetto alla dotazione complessiva (quota UE) pari all'89%, con una punta per l'Asse D del 99%*".

Quanto all'avanzamento fisico del programma, in sede istruttoria, la Regione Toscana ha riferito in merito alle iniziative poste in essere per fronteggiare le criticità di realizzazione delle misure, soprattutto legate allo stato di emergenza. In particolare, con d.g.r. del 10 maggio 2021, n. 490 è stata disposta l'esclusione della clausola riguardante il collocamento lavorativo degli allievi, quale condizione per l'erogazione del saldo come prevista nei singoli avvisi. La disposizione trova applicazione per i progetti che prevedono la verifica di tale condizionalità nel periodo intercorrente tra l'inizio (i.e., 31/1/2020) e i sei mesi successivi alla fine dell'emergenza sanitaria. Tra l'altro, giova rammentare che la predetta condizionalità non deriva da specifici obblighi posti dalla normativa europea, o nazionale di riferimento, ma è stata posta negli atti regionali di approvazione degli avvisi in seguito a specifica scelta

dell'Amministrazione regionale volta a indirizzare la formazione degli allievi verso percorsi che garantissero un miglior esito occupazionale. Inoltre, la situazione di emergenza sanitaria, la momentanea sospensione di molte attività economiche, la conseguente fortissima contrazione del mercato del lavoro hanno reso molto difficile per i soggetti attuatori dei progetti formativi garantire il risultato occupazionale; sicché, tale mancato esito può essere addebitabile a cause di forza maggiore, risultando estraneo alla responsabilità dei soggetti attuatori beneficiari del finanziamento. Peraltro, la Regione ha sottolineato che l'eliminazione di tale condizionalità ha, da un lato, fatto venir meno uno *step* per la chiusura dei progetti, dall'altro lato però ha rimosso un elemento utile a verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi occupazionali alla base delle iniziative.

Nel corso dell'anno 2021, inoltre, in corrispondenza dell'evolversi della situazione epidemiologica e del rallentamento delle misure restrittive disposte dal Governo nazionale, la Regione ha previsto la possibilità di modalità flessibili nel passaggio dalla realizzazione in presenza a quella a distanza delle attività progettuali; ciò ha garantito la continuità nell'erogazione dei servizi, tutelando il diritto dei destinatari alla fruizione degli stessi. In attuazione delle disposizioni nazionali, delle ordinanze regionali e delle d.g.r n. 356/2020 ("*Emergenza epidemiologica covid 19: misure straordinarie per la formazione professionale*") e 951/2020 ("*Articolo 17 comma 1, LR 32/2002 ss.mm.ii. - Approvazione delle Procedure di gestione degli interventi formativi oggetto di sovvenzioni a valere sul POR FSE 2014 – 2020*), la Direzione Istruzione e formazione competente ha dato, di volta in volta, indicazioni operative agli Organismi formativi accreditati, in deroga alle disposizioni regionali vigenti prima dello stato di emergenza, al fine di garantire la continuità delle attività formative, ivi compresi i percorsi IeFP, ITS, IFTS, i percorsi in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, i tirocini e l'attività di formazione esterna nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante, prevedendo la possibilità della formazione a distanza in deroga alle percentuali ordinariamente consentite e introducendo alcune semplificazioni nella tenuta dei registri e negli adempimenti relativi ai verbali d'esame e alla rendicontazione.

Da ultimo, con d.g.r. n. 362 del 28/03/2022 si è stabilito di adottare una disciplina transitoria, da applicarsi a partire dal giorno successivo alla cessazione dello stato di emergenza (1/4/2022), prevedendo che per i percorsi formativi finanziati, le disposizioni relative al periodo dell'emergenza continuano ad applicarsi per ulteriori 6 mesi, fino al 30 settembre 2022. Nonostante la cessazione dello stato di emergenza la Regione ha ritenuto che potessero verificarsi situazioni di contagio tali da indurre i soggetti beneficiari a manifestare la necessità di svolgere in tutto o in parte le attività finanziate dal Por FSE in modalità a distanza. Per far fronte a tale esigenza, con d.g.r. n. 3 del 28/03/2022 si è quindi stabilita la proroga delle disposizioni di cui alla Sezione Applicazione delle norme di gestione nella fase emergenza Covid 19, previste dalla d.g.r. n. 951/2020 e delle Linee guida per lo svolgimento dei controlli *in loco* durante l'emergenza sanitaria da Covid-19 di cui alla Decisione n. 2/2021.

Quanto agli aspetti realizzativi, nel 2021 sono stati attivati 49 dispositivi (di cui 9 avvisi pubblicati), con uno stanziamento complessivo di circa 8 milioni. Le iniziative promosse si sono concentrate sulle seguenti linee:

- interventi tesi a sostenere la copertura dei costi sostenuti per l'assunzione di personale tecnico informatico impiegato nel supporto all'attività di vaccinazione e di personale infermieristico per il contrasto dell'emergenza Covid-19 (Asse B);
- misure volte a promuovere lo sviluppo di competenze digitali nei poli tecnico professionali e le competenze digitali negli istituti scolastici superiori secondari (implementate nell'ambito del pacchetto di misure di contrasto all'emergenza Covid-19) e i progetti formativi di riqualificazione professionale nell'ambito dell'economia digitale e sostenibile (Asse C);
- servizio di assistenza tecnica per la gestione e rendicontazione degli interventi relativi alla riprogrammazione per l'emergenza Covid-19 e servizio di esame dei rendiconti di spesa e controlli in loco dei progetti finanziati dal FSE (Asse E).

Dalla Relazione annuale di attuazione al 31/12/2021, emerge che, a fine anno, il Programma ha portato all'avvio di 48.539 progetti, che hanno coinvolto più di 1,5 milioni di destinatari, con una prevalenza femminile (54 per cento).

I destinatari disoccupati rappresentano oltre i tre quarti (76 per cento), al cui interno prevale la componente femminile con una percentuale analoga a quella registrata a livello complessivo (55 per cento). I livelli di istruzione dei destinatari sono distribuiti come di seguito descritto: il 50 per cento possiede un'istruzione primaria/secondaria inferiore; il 37 per cento un'istruzione secondaria superiore/post secondaria; il 13 per cento un'istruzione terziaria.

Gli indicatori di realizzazione definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (art. 50, c. 2, Regolamento Ue 1303/2013) mostrano il superamento, a fine 2021, dei *target,* sia intermedi (al 2018) sia finali (dal 2023), in tutti gli assi.

Gli indicatori di *output* confermano gli esiti positivi della *performance* del Por. Risultano infatti superati i valori *target* al 2023 di tutti gli indicatori di output comuni ad eccezione del target relativo agli occupati della PdI 10iv. Per quanto riguarda, invece, gli indicatori di *output* specifici relativi alle misure implementate per il contrasto all'emergenza Covid-19, i *target* al 2023 risultano superati ad eccezione dell'indicatore CV30 - Valore delle azioni del FSE per combattere gli effetti del Covid -19.

Con riguardo agli strumenti finanziari, dalla Relazione richiamata emerge che, al 31/12/2021, non sono state attivate, nell'ambito del Por, operazioni relative a tali strumenti né sono state programmate valutazioni *ex ante* necessarie per il loro impiego.

4.3 Il Programma Garanzia Giovani

Nel ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020 relativo al FSE, un ambito particolarmente rilevante è rappresentato dalla promozione di strategie volte a sostenere ed incentivare l'occupazione giovanile nonché a contrastare l'inattività dei giovani non occupati e non inseriti in un percorso di istruzione o formazione.

In questo contesto si inserisce il programma "Garanzia Giovani" (*Youth Employment Initiative – YEI*) che rappresenta un'iniziativa straordinaria europea in favore dell'occupazione, aperta a tutte le Regioni che presentano un livello di disoccupazione giovanile superiore al 25 per cento, tra cui è ricompresa la Regione Toscana.

Tale programma nasce nel tracciato delineato dalla Raccomandazione del Consiglio europeo del 22 aprile 2013 con cui l'Unione europea si è attivata per contrastare il fenomeno c.d. NEET[174].

L'obiettivo è quello di garantire a giovani di età compresa tra i 14 ed i 25 anni, non occupati né inseriti in un percorso di formazione o studio, un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato, di tirocinio o servizio civile entro quattro mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione obbligatorio. I finanziamenti stanziati dall'Unione europea provengono da entrate dedicate, da risorse provenienti dal FSE ai sensi dell'art. 16 del Regolamento (Ue) n. 1304/2013 e da una quota di cofinanziamento nazionale.

In linea con la raccomandazione del Consiglio europeo, l'Italia ha adottato uno specifico programma. L'attuazione del progetto si è concretizzata nella definizione del Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (d'ora in poi anche Pon -Iog) adottato dalla Commissione europea con decisione di esecuzione C (2014) 4969. Sotto il profilo della *governance*, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali svolge il ruolo di Autorità di gestione mentre le Regioni agiscono come Organismi intermedi[175].

Con decisione di esecuzione C (2017) 8927 del 18 dicembre 2017 che modifica la decisione C (2014) 4969 dell'11 luglio 2014, la Commissione europea ha approvato la riprogrammazione delle risorse del Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani. Dal 1° gennaio 2017 le funzioni e i compiti di Autorità di gestione e di certificazione sono state trasferite all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

In questa cornice si colloca il "*piano esecutivo regionale della Garanzia Giovani*"[176], approvato con d.g.r. n. 346 del 28 aprile 2014 in raccordo con i documenti di indirizzo definiti per il Por FSE che rappresenta la fonte di finanziamento principale degli interventi del programma. Il Piano si inserisce nell'ambito di una complessiva strategia regionale per l'occupazione giovanile, avviata in precedenza con il Progetto Giovani Sì, e portata avanti nel Por FSE. Garanzia Giovani si concentra principalmente sulla fascia 15-24, mentre in quella 25-29 interviene solo su target specifici.

Il bacino di utenza del programma è stato stimato in circa 55.000 giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni. In coerenza con la strategia nazionale, le azioni previste sono le seguenti: i) orientamento, accompagnamento e consulenza per l'inserimento lavorativo; ii) promozione di tirocini e servizio civile[177]; iii) l'apprendistato, inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente (per i giovani fino a 18 anni); iv) sostegno alla creazione e all'avviamento di impresa e alla mobilità; v) *bonus* occupazionali destinati ai datori di lavoro.

[174] Il fenomeno Neet (*Not in Education, Employment or Training*) indica persone non impegnate nello studio, né nel lavoro né nella formazione.

[175] Nel corso del 2021 l'organismo intermedio Regione Toscana è stato oggetto di riorganizzazione.

[176] Con la delibera n. 342/2014 si è preso atto delle risorse a disposizione della Regione Toscana; con la delibera n. 346/2014 è stato approvato il Piano esecutivo di attuazione.

[177] In merito, si precisa che il servizio civile rientra tra gli interventi posti in essere solo nella prima fase.

Il programma Garanzia Giovani è articolato in due fasi. Con la delibera n. 346 del 28 aprile 2014 è stato approvato il Piano esecutivo di attuazione relativo alla prima fase e con delibera di Giunta n. 992 del 10 settembre 2018 quello relativo alla seconda fase.

Nel corso degli anni il programma Garanzia Giovani è stato oggetto di rimodulazioni finanziarie e aggiornamenti sia in ragione della complementarità con altri fondi sia a seguito della valutazione della capacità di spesa[178]. Prendendo atto del perdurare della congiuntura economica legata alla pandemia, già con d.g.r. del 16 novembre 2020, n. 1415 era stata disposta l'eliminazione della Misura 2C "*Assunzione e Formazione*" a favore degli interventi di Istruzione e Formazione Professionale per i *drop-out*, rafforzando la scelta di finanziare percorsi di qualità già selezionati sulla base delle richieste dei territori. Con d.g.r. del 6 settembre 2021, n. 916 è stata assegnata la disponibilità aggiuntiva al rafforzamento della Misura 5 "*Tirocini extracurriculari*".

La dotazione complessiva del programma a diretta gestione della Regione Toscana al 31/12/2021 era pari a 86,2 milioni (cui si aggiungono 12,6 milioni destinati al bonus occupazionale gestiti direttamente da INPS) di cui 56,6 milioni sulla prima fase e 29,6 milioni nella seconda fase (di cui circa 20.000,00 euro derivanti dalla contendibilità). Nel quadro finanziario sono inclusi anche 150.743,20 euro quale dotazione aggiuntiva assegnata da ANPAL nel 2021; con il bilancio previsionale 2022-2024 sono state recepite tali risorse integrative (di cui 119.976,51 quota Ue, 79,59 per cento, e 30.766,69 quota Stato, 20,41 per cento) allocandole sulla Misura 5 "Tirocinio Extracurriculare", con imputazione al 2023 (capitoli 62687-62688)[179]. L'assistenza tecnica è invece interamente gestita nell'ambito del Programma operativo nazionale "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" (Pon Spao)[180]. La dotazione finanziaria integrata del programma, disarticolata per Priorità, è riportata nella tabella che segue.

[178] Le modifiche sono state apportate con delibere della Giunta regionale n. 832 del 31 luglio 2017, n.101 del 5 febbraio 2018; 944 del 27 agosto 2018, 1366 del 10 dicembre 2018; n. 1578 del 16 dicembre 2019.

[179] L'allocazione sulla Misura 5 è stata preventivamente disposta e programmata attraverso il Piano di Attuazione Regionale approvato dalla d.g.r del 6 settembre 2021, n. 916.

[180] Il Pon Spao è stato approvato con decisione C (2017) 8928 del 18 dicembre 2017.

Tab. 13 - Programma Garanzia Giovani: dotazione finanziaria al 31/12/2021. (in euro)

Priorità	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione Toscana	Totale	Riserva di efficacia
Misura 1-A "Accoglienza e informazioni sul programma"	La misura non prevede riconoscimento economico				
Misura 1-B "Accoglienza, presa in carico, orientamento"	1.245.000,00	415.000,00	-	1.660.000,00	*dato non di competenza dell'OI*
Misura 1-C "Orientamento specialistico o II livello"	1.043.158,48	347.719,49	-	1.390.877,97	*dato non di competenza dell'OI*
Misura 2-A "Formazione mirata all'inserimento lavorativo"	8.054.400,00	2.317.600,00	-	10.372.000,00	*dato non di competenza dell'OI*
Misura 2-B "Reinserimento giovani 1518enni in percorsi formativi"	25.204.126,36	7.662.120,70	-	32.866.247,06	*dato non di competenza dell'OI*
Misura 2-C "Assunzione e formazione"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)				
Misura 3 "Accompagnamento al lavoro"	6.750.156,85	2.096.911,15	-	8.847.068,00	*dato non di competenza dell'OI*
Misura 4-A "Apprendistato per qualifica e diploma professionale"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)				
Misura 4-B "Apprendistato professionalizzante"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)				
Misura 4-C "Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)				
Misura 5 - "Tirocinio extracurriculare"*	19.776.706,37	6.039.257,11	-	25.815.963,48	*dato non di competenza dell'OI*
Misura 6 - "Servizio civile"	3.003.153,00	1.001.051,00	-	4.004.204,00	*dato non di competenza dell'OI*
Misura 7 - "Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità"	957.677,62	319.225,87	-	1.276.903,49	*dato non di competenza dell'OI*
Misura 8 – "Mobilita professionale transnazionale e territoriale"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)				
Misura 9 – "Bonus occupazionale"	Misura non gestita dall'OI -Regione Toscana (gestione nazionale INPS)				
Assistenza tecnica	Attività non finanziata a valere sul PON IOG				
Totale*	**66.034.378,68**	**20.198.885,32**	**-**	**86.233.264,00**	***dato non di competenza dell'OI***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.
* I dati finanziari relativi alla Misura 5 e al Totale includono le risorse aggiuntive per 150.743,20 euro del 2021, allocate sul 2023. Al netto di tale integrazione la dotazione della Misura 5 era pari a 25.665.220,28 e il totale ammontava a 86.082.520,80.

In sede istruttoria, sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del Programma Garanzia Giovani, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria delle sole risorse del programma a carico del bilancio regionale nell'esercizio 2021; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione relativo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2021, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale.

In merito al primo aspetto, è stato richiesto alla Regione di comunicare l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa, l'ammontare degli stanziamenti di competenza, gli impegni e i pagamenti relativi all'esercizio 2021. Con nota del 6 maggio 2022 (prot. n. 4744), integrata con successive note prot. nn. 5533/2022, 5578/2022, 5688/2022, la Regione ha fornito riscontro, trasmettendo i dati richiesti.

La Sezione ha provveduto a riscontrare i dati ricevuti con le risultanze del rendiconto regionale, utilizzando la lista di capitoli comunicata dalla Regione; tale riscontro ha evidenziato una piena coerenza tra gli elementi informativi trasmessi e le evidenze contabili. In dettaglio, l'esame dei dati riepilogati nella tabella 14 evidenzia come nel 2021 sia stata registrata una forte crescita degli impegni che raggiungono il valore 5,9 milioni, quasi quattro volte il dato dell'anno precedente, parallelamente ad un'espansione degli stanziamenti di

competenza seppur proporzionalmente inferiore. Cresce pertanto notevolmente il tasso di impegno rispetto agli stanziamenti, pari al 31,6 per cento, a fronte del 13,1 per cento del 2020. Anche i pagamenti di competenza risultano notevolmente in crescita, raggiungendo il valore di 3,3 milioni a fronte di 0,65 milioni del 2020. Ne consegue un incremento della capacità di pagamento, rispetto agli impegni, che passa dal 43,4 per cento al 56 per cento. Nel 2021 sono stati effettuati anche 0,8 milioni di pagamenti in conto residui, portando così a 4,1 milioni il valore totale dei pagamenti.

Tab. 14 - Programma Garanzia Giovani: stato di avanzamento finanziario per misura (esercizio 2021). (in euro)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2021	Impegni 2021	Stanziamenti di competenza 2020	Impegni 2020	Variazione impegni 2021-2020	Pagamenti comp. 2021	Pagamenti comp. 2020	Variazione Pagamenti 2021-2020
	(a)	(b)	(c)	(d)	(b-c)	(e)	(f)	(e-f)
Misura 2-A "Formazione mirata all'inserimento lavorativo"	4.639.314,47	2.250.513,57	1.996.564,90	908.626,39	1.341.887,18	1.935.617,83	341.440,00	1.594.177,83
Misura 2- B "Reinserimento giovani 1518enni in percorsi formativi"	5.345.817,29	2.930.115,36	1.614.831,02	245.937,00	2.684.178,36	936.621,93	0,00	936.621,93
Misura 3 "Accompagnamento al lavoro"	2.160.567,70	460.000,00	2.504.767,70	344.200,00	115.800,00	448.200,00	308.600,00	139.600,00
Misura 5 - Tirocinio extracurriculare	6.528.904,95	292.264,00	5.186.621,39	0,00	292.264,00	0,00	0,00	0,00
Misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	129.471,32	-	129.471,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	**18.804.075,73**	**5.932.892,93**	**11.432.256,33**	**1.498.763,39**	**4.434.129,54**	**3.320.439,76**	**650.040,00**	**2.670.399,76**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Si riporta inoltre di seguito la tabella relativa al monitoraggio sullo stato attuazione con i dati disaggregati per priorità al 31/12/2021.

Tab. 15 - Programma Garanzia Giovani: stato di attuazione per misura al 31/12/2021. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2021	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2021	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	f)=(d)/(b)	
Misura 1- A "Accoglienza e informazioni sul programma"	La misura non prevede riconoscimento economico						
Misura 1- B "Accoglienza, presa in carico, orientamento"	1.660.000,00	1.660.000,00	100	1.660.000,00	100,00	100,00	39.899
Misura 1 - C "Orientamento specialistico o II livello"	1.390.877,97	1.252.894,50	90,08	1.252.894,50	90,08	100,00	26.989
Misura 2 - A "Formazione mirata all'inserimento lavorativo"	10.372.000,00	7.801.423,08	75,22	5.931.532,90	57,19	76,03	552**
Misura 2 - B "Reinserimento giovani 1518enni in percorsi formativi"	32.866.247,06	29.479.109,47	89,69	19.940.231,33	60,67	67,64	224
Misura 2-C Assunzione e formazione	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)						
Misura 3 "Accompagnamento al lavoro"	8.847.068,00	7.132.000,00	80,61	7.120.200,00	80,48	99,83	5.226
Misura 4 – A "Apprendistato per qualifica e diploma professionale"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)						
Misura 4 – B "Apprendistato professionalizzante"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)						
Misura 4 - C "Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)						
Misura 5 - Tirocinio extracurriculare*	25.665.220,28	15.238.381,12	59,37	14.943.017,12	58,22	98,06	10.202
Misura 6 Servizio civile	4.004.204,00	4.003.827,92	99,99	4.003.827,92	99,99	100,00	799
Misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	1.276.903,49	649.448,00	50,86	649.448,00	50,86	100,00	17
Misura 8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)						
Misura 9 Bonus occupazionale	Misura non gestita dall'OI -Regione Toscana (gestione nazionale INPS)						
Assistenza tecnica	Attività non finanziata a valere sul PON IOG						
Totale*	**86.082.520,80**	**67.217.084,09**	**78,08**	**55.501.151,77**	**64,47**	**82,57**	**83.969**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana. *La dotazione finanziaria della Misura 5 e, di conseguenza, quella totale non includono le risorse aggiuntive per 150.743,2 euro allocate sul 2023. ** Il totale dei progetti finanziati per la misura 2A risulta inferiore a quello riportato nella relazione già presentata al 31/12/2020 perché ridotto del numero di progetti revocati nel corso del 2021.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento finanziario complessivo del programma, dall'inizio della programmazione al 31 dicembre 2021, gli impegni risultano pari a 67,2 milioni, corrispondenti al 78,1 per cento della dotazione finanziaria complessiva del programma; non si rilevano pertanto avanzamenti rispetto al 2020. I pagamenti risultano 55,5 milioni (51,36 milioni nel 2020) pari al 64,5 per cento del programmato e all'82,6 per cento sull'impegnato, a fronte del 76,4 per cento dell'impegnato e del 59,7 per cento sul programmato nel 2020. I dati segnalano un adeguato livello di utilizzo ed efficienza realizzativa delle risorse, anche in termini di attuazione fisica. Sono stati finanziati 83.969 interventi consistenti in progetti formativi o prese in carico singole contro gli 83.310 del 2020 con un incremento annuale di 659.

Dal report periodico sulle adesioni a Garanzia Giovani pubblicato da Regione Toscana aggiornato al 1 aprile 2022[181] risulta che, dall'avvio del programma al marzo 2022, le adesioni sono state 189.266, con una media di oltre 20.000 giovani l'anno. L'andamento dei periodi di adesione è stato caratterizzato da picchi molto alti all'inizio dell'iniziativa, seguito da una certa regolarità del flusso nel periodo successivo.

La maggior parte dei giovani che hanno aderito sono di cittadinanza italiana, mentre il 12,5 per cento è straniero. I giovani compresi nella fascia di età 15-24 rappresentano la quota più alta (65 per cento), mentre quelli appartenenti alla fascia di età 25-30 hanno un'incidenza del 35 per cento. Le partecipazioni maschili (52 per cento) sono leggermente superiori a quelle

[181] I report sono pubblicati periodicamente sul sito istituzionale della Regione Toscana, consultabili su <www.regione.toscana.it/garanzia-giovani>.

femminili. I centri per l'impiego della Toscana hanno attratto anche giovani di altre regioni, che rappresentano il 5,15 per cento delle adesioni registrate; ciò in particolare nelle provincie di Firenze, Pisa e Siena.

La Regione Toscana ha altresì fornito i risultati definitivi al 31/12/2021 del monitoraggio sui livelli occupazionali presentati nella tabella seguente. I giovani presi in carico dai centri per l'impiego sono stati oltre 115.000 (erano 105.000 nel 2020) di questi 103.937 sono stati inseriti nel mercato del lavoro tramite tirocini, contratti di apprendistato, contratti a tempo determinato e indeterminato. In particolare, gli inserimenti con contratto a tempo indeterminato raggiungono il numero di 4.744, con un incremento di 259 nell'anno 2021 (+6 per cento); quelli con contratto a tempo determinato salgono a 43.524, con un incremento di 4.671 unità (+12 per cento). Dalla tabella emerge una ripresa rispetto al drastico calo registrato in tutte le attività e interventi erogati 2020.

Tab. 16 - Piano operativo Programma Garanzia Giovani 2014-2020: dati sul livello di occupazione.

Tipologia		Valori al 31/12/2021	Valori (01/01/2021-31/12/2021)	Valori (Variazione % 2021 – 2020)
Giovani presi in carico:		115.931	9.937	9
di cui Giovani inseriti nel mercato del lavoro		103.937	11.752	13
Tipo di contratto*	Tirocinio	39.985	5.555	16
	Contratto a tempo determinato	43.524	4.671	12
	Contratto di apprendistato	15.684	1.267	9
	Contratto a tempo indeterminato	4.744	259	6

Fonte: Regione Toscana.

Da ultimo, nella successiva tabella viene riportato il livello di avanzamento annuale della spesa dichiarata per priorità, nel 2020 e 2021, oltre al dato cumulato a fine 2021; la spesa certificata è invece un dato disaggregato in disponibilità della AdG, l'Organismo intermedio riporta nella tabella solo il dato complessivo. La spesa dichiarata nel 2021 è pari a 4,2 milioni, portando il dato complessivo a fine 2021 a 56,1 milioni. La spesa dichiarata, in particolare alla misura 5, è influenzata da misure anticipate dalla Regione in *overbooking*.

Tab. 17 - Programma Garanzia Giovani: spesa dichiarata e target di spesa per Asse. (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2020	Spesa dichiarata 2021	Spesa certificata 2020	Spesa certificata 2021	Scostamenti % fra spesa certificata 2020 e 2021	Totale spesa dichiarata al 31/12/2021	Totale spesa certificata al 31/12/2021
Misura 1- A "Accoglienza e informazioni sul programma"	Nessuna riconoscibilità economica sul programma IOG						
Misura 1- B "Accoglienza, presa in carico, orientamento"	-	-	vedi nota *	vedi nota *	vedi nota *	1.667.258,00	vedi nota *
Misura 1 - C "Orientamento specialistico o II livello"	-	-	vedi nota *	vedi nota *	vedi nota *	1.358.798,00	vedi nota *
Misura 2 - A "Formazione mirata all'inserimento lavorativo"	-43.177,10	2.925.812,00	vedi nota *	vedi nota *	vedi nota *	6.054.764,74	vedi nota *
Misura 2 - B "Reinserimento giovani 1518enni in percorsi formativi"	-	1.283.953,57	vedi nota *	vedi nota *	vedi nota *	20.041.625,37	vedi nota *
Misura 2-C Assunzione e formazione	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)						
Misura 3 "Accompagnamento al lavoro"	1.500,00	-	vedi nota *	vedi nota *	vedi nota *	6.327.800,00	vedi nota *
Misura 4 – A "Apprendistato per qualifica e diploma professionale"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)						
Misura 4 – B "Apprendistato professionalizzante"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)						
Misura 4 - C "Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca"	Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)						
Misura 5 - Tirocinio extracurriculare	476.300,00	-	vedi nota *	vedi nota *	vedi nota *	16.023.725,00	vedi nota *
Misura 6 Servizio civile	42.615,30	-	vedi nota *	vedi nota *	vedi nota *	4.002.665,10	vedi nota *
Misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	-	-	vedi nota *	vedi nota *	vedi nota *	649.448,00	vedi nota *
Misura 8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	**Misura non attivata (nessuna assunzione di impegno)**						
Misura 9 Bonus occupazionale	**Misura non gestita dall'OI - Regione Toscana (gestione nazionale INPS)**						
Assistenza tecnica	**Attività non finanziata a valere sul PON IOG**						
Totale	477.238,20	4.209.765,57	17.744.577,61	vedi nota *	vedi nota*	56.126.084,21	vedi nota *

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana. Nota *: La certificazione della spesa è di competenza dell'Adc del programma e cioè ANPAL Divisione 6, pertanto il dato della spesa certificata non è restituibile.

4.4 Il Psr FEASR

Il programma di Sviluppo rurale 2014-2020 della Regione Toscana per l'impiego delle risorse del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (d'ora in poi, anche, FEASR) si propone di stimolare la competitività del settore agricolo, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali, nonché realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, compresi la creazione ed il mantenimento di posti di lavoro. Esso concorre, insieme agli altri fondi SIE, alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020.

Il Programma di sviluppo rurale della Toscana è stato approvato con decisione (Ce) 26 maggio 2015, n. 3507, recepita dalla Regione Toscana con delibera della Giunta del 4 agosto 2015, n. 788. Esso si articola in sei priorità, in cui sono raggruppate varie misure e sotto misure, ciascuna correlata a una determinata categoria di interventi; a queste si aggiungono le misure discontinue, trascinamenti della programmazione 2007-2013 privi di un'omologa priorità nell'attuale programmazione.

Al suddetto programma risultava assegnata una dotazione finanziaria iniziale pari a 961,8 milioni, così come stabilito a livello nazionale in ottemperanza alle disposizioni di cui al Regolamento delegato (Ue) 27 aprile 2015, n. 791. Nel corso dell'annualità 2017 tale assetto finanziario è stato sottoposto, a seguito dell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni e delle Province Autonome nella seduta n. 100/CSR del 22 giugno 2017, a riprogrammazione solidale in sostegno delle Regioni colpite dagli eventi sismici verificatesi a partire dal 24 agosto 2016. Nello specifico, è stato approvato un parziale storno delle risorse finanziarie assegnate ai Programmi di sviluppo rurale italiani, a favore dei programmi delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, al fine di intervenire a sostegno delle aziende e dei territori interessati dagli eventi sismici.

La dotazione finanziaria del Psr della Regione Toscana è stata, pertanto, decurtata di circa 12 milioni, passando a 949,4 milioni[182]. Circa il 6 per cento di tale importo, pari a 57,2 milioni, costituisce la cosiddetta riserva di efficacia, che è stata definitivamente assegnata alla Regione, per effetto del raggiungimento dei *target* intermedi previsti dal *performance framework*.

Il programma è stato più volte soggetto a modifica al fine di riallineare gli interventi per tener conto del mutare delle circostanze e di conseguire gli obiettivi di spesa[183]. Meritevoli di segnalazione sono le modifiche al piano finanziario intervenute nel 2020 in ragione del peculiare contesto in cui sono maturate[184]. Esse difatti sono state dettate dall'esigenza di fronteggiare la crisi sanitaria e hanno avuto ad oggetto l'introduzione della nuova Misura 21 "*Sostegno temporaneo eccezionale a favore di agricoltori e PMI particolarmente colpiti dalla crisi causata dall'epidemia di Covid-19*" e la programmazione delle relative risorse nel piano finanziario del programma stesso, attraverso una contestuale riduzione di risorse sulle altre misure per 18,9 milioni[185].

Nel corso del 2021 è stata effettuata una modifica del piano finanziario del programma a seguito dell'approvazione del Regolamento (Ue) n. 2020/2220 che ha previsto l'estensione

[182] La riprogrammazione è stata notificata dalla Regione Toscana alla Commissione europea con delibera di Giunta regionale del 13 settembre 2017 n. 964 e approvata con Decisione CE (7705) del 14 novembre 2017.

[183] Le modifiche ai piani sono disciplinate dall'art 11 del Regolamento (UE) n. 1305/2013. Con deliberazione 848/2016 la Giunta regionale ha preso atto della prima modifica al PRS 2014-2020, approvato con decisione C (2017) 5174 *final*; con deliberazione n. 320/2017 la Giunta ha preso atto della seconda modifica, approvata con decisione di esecuzione C (2017)1738 *final*; con deliberazione n. 914/2017 la Giunta ha preso atto delle terza modifica (versione 4.1), approvata con decisione di esecuzione C(2017)5633 *final*; con deliberazione n. 1381/2017 la Giunta ha preso atto della quarta modifica (versione 5.1), approvata con deliberazione C(2017) 7705 *final*; con deliberazione n. 1005/2018 la Giunta ha preso atto della quinta modifica (versione 6.1), approvata con decisione C(2018)5595 final; con deliberazione n. 1348/2019 la Giunta ha preso atto della sesta modifica (versione 7.1), approvata con decisione C(2019) 7684 *final*; con deliberazione n. 1139/2020 la Giunta ha preso atto della settima modifica (versione 8.1), approvata con decisione C(2020)5278 *final*.

[184] La versione 9.1 del Programma, ottava modifica) è stata approvata con decisione della Commissione europea C(2020) 7251 *final* del 16 ottobre 2020 e con deliberazione della Giunta regionale n. 1349 del 2.11.2020.

[185] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 130/2022/VSG.

della programmazione 2014-2020 alle annualità 2021 e 2022, il conseguente aumento della dotazione finanziaria nonché l'introduzione di risorse aggiuntive EURI[186] del Next Generation EU (d'ora in poi, NGEU), istituito dal Regolamento (UE) n. 2020/2094 del Consiglio.

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 17 giugno 2021 è stata approvata la ripartizione tra le Regioni delle risorse programmate per le annualità 2021 e 2022. Complessivamente al Psr Feasr della Regione Toscana sono stati assegnati 342,2 milioni di cui 45,04 milioni derivanti dal NGEU; la dotazione complessiva per il periodo 2014-22 sale quindi a 1.291,6 milioni.

La nuova versione del programma (i.e., versione 10.1) è stata approvata con decisione della Commissione europea C(2021) 7670 *final* del 20 ottobre 2021, recepita dalla Regione Toscana con delibera della Giunta regionale del 28 ottobre 2021, n. 1122.

Si riporta, di seguito, la tabella di ripartizione annuale della dotazione complessiva del Psr FEASR, così come desumibile dall'ultima versione in vigore (i.e., 10.1) inclusiva dei richiamati incrementi, con il dettaglio delle singole quote di cui essa si compone. La quota a carico europeo è 582,6 milioni, pari al 45,1 per cento del totale; quella nazionale ammonta a 709,1 milioni, di cui 496,3 milioni a carico statale (70 per cento) e 212,7 milioni quale quota regionale.

Tab. 18 - Psr FEASR: dotazione delle risorse per anno al 31.12.2021. (in euro)

Anno	Finanziamento	Quota UE	Quota Nazionale	*di cui Stato*	*di cui Regione Toscana*
2014	0	0	0	0	0
2015	204.763.451	88.294.000	116.469.451	81.528.616	34.940.835
2016	205.512.523	88.617.000	116.895.523	81.826.866	35.068.657
2017	137.527.829	59.302.000	78.225.829	54.758.081	23.467.749
2018	133.599.258	57.608.000	75.991.258	53.193.881	22.797.377
2019	133.865.955	57.723.000	76.142.955	53.300.069	22.842.887
2020	134.151.206	57.846.000	76.305.206	53.413.644	22.891.562
2021	167.558.320	79.342.933	88.215.387	61.750.771	26.464.616
2022	174.669.042	93.843.887	80.825.155	56.577.608	24.247.547
Totale	**1.291.647.584**	**582.576.820**	**709.070.765**	**496.349.536**	**212.721.230**

Fonte: Regione Toscana - Disposizioni finanziarie del Programma di sviluppo rurale della Regione Toscana 2014-20 (Delibera di Giunta regionale n. 1255 del 29 novembre 2021).

La dotazione finanziaria del programma viene successivamente disarticolata per priorità, sempre in base ai valori in essere alla data del 31.12.2021.

[186] *European Recovery Investment*

Tab. 19 - Psr FEASR 2014-2022: dotazione finanziaria per priorità. (in euro)

Priorità	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione Toscana	Totale	Riserva di efficacia di attuazione
Priorità 1 - *Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali*	0	0	0	0	0
Priorità 2 - *Potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme, promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste*	143.439.867	114.046.192	48.876.939	306.362.998	13.457.155
Priorità 3 - *Accesso tecnologie informazione e comunicazione*	108.281.125	94.444.000	40.476.000	243.201.125	11.007.767
Priorità 4 - *Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, compresa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo*	199.949.588	177.704.021	76.158.866	453.812.476	18.435.061
Priorità 5 - *Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale*	73.816.847	57.440.311	24.617.276	155.874.435	8.368.569
Priorità 6 - - *Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali*	49.201.584	45.431.592	19.470.682	114.103.859	5.943.518
Assistenza tecnica	6.656.905	6.146.830	2.634.356	15.438.091	0
Misure discontinue (trascinamenti)	1.230.904	1.136.588	487.109	2.854.601	0
Totale	**582.576.820**	**496.349.534**	**212.721.229**	**1.291.647.585**	**57.212.070,00**

Fonte: Regione Toscana - Programma di sviluppo rurale 2014-20 vers. 10.1 (Delibera di Giunta regionale n. 1122 del 28 ottobre 2021 - Allegato b - paragrafo 5.4).

Nell'attuazione del Psr FEASR numerose operazioni sono svolte dall'Organismo pagatore, Artea - Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura[187]. Più in dettaglio, Artea autorizza, controlla, esegue, contabilizza i pagamenti, pone in essere gli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria ed effettua i compiti affidateli dalla Regione in materia di fondi comunitari. Le somme di provenienza comunitaria e statale non transitano nel bilancio regionale; in particolare, la quota UE è rimborsata all'Organismo pagatore dal Ministero dell'economia e delle finanze, unitamente alla corrispondente quota di cofinanziamento nazionale, sulla base delle dichiarazioni di spesa trimestrali presentate alla Commissione europea che effettua i pagamenti intermedi accreditando le risorse sul Fondo di Rotazione ex l. n. 183/1987.

La quota di cofinanziamento regionale relativa al Psr (pari come detto a 212,7 milioni) viene gestita tramite un unico capitolo di spesa (cap. n. 52518). Tali risorse sono impegnate dall'AdG e liquidate in favore dell'Organismo pagatore che le utilizza, unitamente al finanziamento europeo e statale, per il pagamento dei progetti e dei premi.

In sede istruttoria sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del FEASR, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria delle sole risorse del Psr FEASR a carico del bilancio regionale nell'esercizio 2021; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2021, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.

In merito al primo aspetto, i dati forniti in sede istruttoria dalla Regione (cfr. seguente tabella), per i quali la Sezione ha accertato la coerenza con le risultanze del rendiconto

[187] Ai sensi dell'art. 7 del Reg (UE) 1306/2013, gli Organismi Pagatori ricevono l'abilitazione all'operatività da parte del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, a seguito dell'accertamento di adeguate garanzie.

presentato, mettono in luce, anche nel 2021, l'integrale impegno degli stanziamenti disponibili sul capitolo di diretta gestione da parte della Regione Toscana (cap. 52518), per 28,7 milioni, in favore dell'Organismo pagatore Artea. Nel raffronto con i dati relativi all'esercizio 2020, si registra un incremento pari a 5,6 milioni sia negli stanziamenti sia negli impegni (in entrambi i casi il dato del 2020 era pari a 23,1 milioni). Anche sul fronte dei pagamenti si riscontra un miglioramento, con un incremento di quasi 4,7 milioni delle erogazioni (da 19,3 milioni nel 2020 a 23,9 milioni nel 2021[188]).

Tab. 20 - Monitoraggio sullo stato di avanzamento finanziario per priorità (esercizio 2021). (in euro)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2021	Impegni 2021	Stanziamenti di competenza 2020	Impegni 2020	Variazione impegni 2021-2020	Pagamenti 2021	Pagamenti 2020	Variazione Pagamenti 2021-2020
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*		*(e)*	*(f)*	
Priorità 1	0	0	0	0	0	0	0	0
Priorità 2	5.335.370	5.335.370	5.399.951	5.399.951	-64.581	4.454.770	4.516.124	-61.353
Priorità 3	3.904.305	3.904.305	3.297.382	3.297.382	606.923	3.259.902	2.757.689	502.213
Priorità 4	16.281.314	16.281.314	8.619.581	8.619.581	7.661.733	13.594.093	7.208.787	6.385.306
Priorità 5	1.078.138	1.078.138	2.290.675	2.290.675	-1.212.538	900.192	1.915.753	-1.015.561
Priorità 6	1.734.193	1.734.193	2.871.660	2.871.660	-1.137.467	1.447.966	2.401.647	-953.681
Assistenza tecnica	341.065	341.065	553.402	553.402	-212.337	284.772	462.825	-178.053
Misure discontinue (trascinamenti)	6.153	6.153	27.835	27.835	-21.681	5.138	23.279	-18.141
Totale	**28.680.538**	**28.680.538**	**23.060.487**	**23.060.487**	**5.620.051**	**23.946.833**	**19.286.103**	**4.660.729**

Fonte: Regione Toscana su dati Artea. I pagamenti si riferiscono ai trasferimenti da Artea ai beneficiari nell'annualità 2021. Il dato riferito agli stanziamenti e impegni riportato in tabella è calcolato sulla base dell'incidenza percentuale dei pagamenti per priorità sul totale dei pagamenti per il 2020 e 2021. Gli stanziamenti si riferiscono ai dati relativi al capitolo regionale "52518" relativo al cofinanziamento regionale.

In via preliminare rispetto alle considerazioni sullo stato di avanzamento finanziario complessivo al 31/12/2021, occorre precisare che la versione 10.1 del Psr FEASR, come già richiamato, ha determinato un incremento delle dotazioni di tutti gli assi (cfr. *supra* tab. 18), con variazioni relative non uniformi tra gli stessi. Ciò naturalmente incide sul raffronto tra i dati di avanzamento nei due anni 2020 e 2021.

Tab. 21 - Psr FEASR 2014-2022: variazione della dotazione finanziaria delle priorità. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 31/12/2021	Dotazione finanziaria Programmazione 31/12/2020	Incremento	Incremento % su 2020
	(a)	*(b)*	*(c=a-b)*	*(c/b)*
Priorità 1	-	-	-	
Priorità 2	306.362.998,00	219.160.358,00	87.202.640,00	39,79%
Priorità 3	243.201.124,77	187.974.012,00	55.227.112,77	29,38%
Priorità 4	453.812.475,69	313.037.874,00	140.774.601,69	44,97%
Priorità 5	155.874.434,71	118.441.786,00	37.432.648,71	31,60%
Priorità 6	114.103.859,00	97.103.860,00	16.999.999,00	17,51%
Assistenza tecnica	15.438.091,16	11.847.733,00	3.590.358,16	30,30%
Misure discontinue (trascinamenti)	2.854.601,10	1.854.600,00	1.000.001,10	53,92%
Totale	**1.291.647.584,43**	**949.420.223,00**	**342.227.361,43**	**36,05%**

Fonte: elaborazione Corte conti su dati Regione Toscana.

[188] Al riguardo si precisa che i pagamenti registrati nel 2021 sul capitolo 52518 del rendiconto regionale ammontano 28.680.537,99 euro ed eguagliano gli impegni. Tale valore si riferisce al trasferimento di somme all'Op Artea che, a sua volta, ha effettuato erogazione nei confronti dei beneficiari finali per 23.946.833 euro come indicato in tabella.

Ciò premesso, i dati raccolti (sintetizzati nella tabella 22) evidenziano un tasso di impegno[189] alla data del 31/12/2021, pari all'82 per cento della dotazione finanziaria. Al 31/12/2020 il tasso di impegno era del 99 per cento e tutte le priorità, tranne la 6, erano impegnate al 100 per cento; la riduzione del tasso d'impegno nel 2021 è però imputabile in buona parte all'incremento delle dotazioni finanziarie. Il complesso delle somme impegnate, infatti, sale comunque a 1.064,1 milioni.

Il tasso di impegno di fine 2021 rideterminato alla luce della nuova dotazione finanziaria (82 per cento) risulta inferiore al *target* dell'85 per cento sul 2025, ma a quest'ultimo vicino.

Sul fronte dei pagamenti, si registra un livello di avanzamento del 51 per cento (55 per cento nel 2020), rispetto alle disponibilità finanziarie totali, e del 62 per cento (56 per cento nel 2020), rispetto agli importi impegnati; anche in tali casi la differenza negativa sembrerebbe essere imputabile all'incremento del denominatore del rapporto nei confronti tra i due anni consecutivi. In totale risultano erogati ai beneficiari 661,1 milioni (520,7 milioni nel 2020), a fronte di 43.141 progetti finanziati o premi erogati (31.711 nel 2020), con una progressione annuale di spesa dichiarata di 140,3 milioni (113 milioni nel 2020) e 11.430 ulteriori progetti. La priorità in cui si registrano maggiori pagamenti è la 4 "preservare, ripristinare e val*orizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura*".

Tab. 22 - Psr FEASR 2014-2022: stato di attuazione per priorità al 31/12/2021. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2022	Impegni al 31/12/2021	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2021	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)	
Priorità 1	0	0	0	0	0	0	0
Priorità 2	306.362.998	231.842.345	76%	140.664.947	46%	61%	1.218
Priorità 3	243.201.125	215.296.312	89%	101.751.315	42%	47%	1.021
Priorità 4	453.812.476	403.649.470	89%	310.889.881	69%	77%	39.806
Priorità 5	155.874.435	118.193.884	76%	60.336.055	39%	51%	337
Priorità 6	114.103.859	79.418.285	70%	40.321.696	35%	51%	375
Assistenza tecnica	15.438.091	12.847.733	83%	5.775.638	37%	45%	254
Misure discontinue (trascinamenti)	2.854.601	2.854.600	100%	1.322.973	46%	46%	130
Totale	**1.291.647.584**	**1.064.102.629**	**82%**	**661.062.504**	**51%**	**62%**	**43.141**

Fonte: Regione Toscana - Disposizioni finanziarie del Programma di sviluppo rurale della Regione Toscana 2014-22 (Delibera di Giunta regionale n. 1255 del 29 novembre 2021).

Nella successiva tabella viene riportato il livello di avanzamento annuale della spesa dichiarata per priorità, nel 2021 e 2020, oltre al dato cumulato a fine 2021 e al *target* di spesa finale; non sono state, invece, trasmesse informazioni circa la spesa certificata in quanto non disponibili. I valori indicati evidenziano che per centrare il *target* finale al 2025 occorre effettuare ancora circa la metà dei pagamenti programmati; tuttavia, secondo quanto riferito dalla Regione, l'obiettivo intermedio di attuazione finanziaria al 2021 sarebbe stato superato, con uno scarto positivo di oltre 20 milioni, al netto del prefinanziamento ricevuto[190].

[189] Con il termine impegni si fa riferimento alla somma dei contratti giuridicamente vincolanti e dei contributi potenzialmente erogabili in base alle graduatorie dei bandi.

[190] Ai sensi dell'art. 38 del Reg. UE 1306/2013, ai fini del conseguimento dell'obiettivo di spesa, alle spese effettivamente sostenute dall'Op può essere sommata la quota ricevuta a titolo di prefinanziamento pari, per il PSR della Regione Toscana, a 28.855.241,19 euro (corrispondente al 3 per cento dell'ammontare totale del FEASR nella

Tab. 23 - Psr FEASR 2014-2022: spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2021). (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2020	Spesa dichiarata 2021	Totale spesa dichiarata al 31/12/2021	Target finale 2025
Priorità 1	0	0	0	0
Priorità 2	26.465.796,73	26.106.249,23	140.664.947,47	306.362.998,00
Priorità 3	16.160.859,98	19.103.972,62	101.751.315,22	243.201.124,77
Priorità 4	42.245.587,08	79.665.359,99	310.889.880,50	453.812.475,69
Priorità 5	11.226.871,29	5.275.385,21	60.336.054,50	155.874.434,71
Priorità 6	14.074.347,15	8.485.498,40	40.321.696,28	114.103.859,00
Assistenza tecnica	2.712.289,55	1.668.849,32	5.775.637,85	15.438.091,16
Misure discontinue	136.420,61	30.107,31	1.322.972,55	2.854.601,10
Totale	**113.022.172,39**	**140.335.422,08**	**661.062.504,37**	**1.291.647.584,43**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

Sul livello di attuazione finanziaria ha inciso l'andamento della spesa rientrante nelle priorità n. 6 e 3. La prima - relativa allo sviluppo economico e all'inclusione sociale delle zone rurali – mostra una percentuale di avanzamento del 35 per cento delle disponibilità finanziarie, con uno scarto negativo di 16 percentuali rispetto al dato complessivo; secondo quanto riferito dalla Regione in sede istruttoria, l'andamento della priorità in discorso ha risentito della scelta di attivare la misura n. 19 Leader[191] in un momento successivo rispetto alle altre. Al riguardo, la Regione precisa che nel mese di aprile 2022 sono stati pubblicati, a valere sulle nuove risorse, 8 bandi e almeno altri due 2 sono programmati a breve.

Quanto al rallentamento rilevato sulla priorità tre – relativa all'accesso alle tecnologie dell'informazione e comunicazione - la Regione ha precisato che il risultato raggiunto (42 per cento) è dovuto alla scelta strategica di attivare gran parte delle risorse con modalità di progettazione integrata, modalità che presenta un *iter* procedimentale mediamente più complesso e più lungo rispetto ai bandi singoli[192]. Anche la priorità 5, nel 2021, presenta un indicatore di avanzamento del 39 per cento; per questa la Regione precisa che nel dicembre 2021 è stato pubblicato un nuovo bando.

In sede istruttoria, la Regione Toscana ha fornito elementi informativi circa lo stato di attuazione degli indicatori di Performance Priorità per Priorità al 31/12/2021, rapportandoli al *target* 2025 e all'85 per cento dello stesso. La Regione riferisce che i pagamenti effettuati sono ad esclusivo titolo dei fondi *mainstream*[193].

prima versione del Programma). Calcolato al lordo di tale prefinanziamento, lo scarto positivo rispetto al *target* intermedio al 2021 sale a 49,6 milioni (107 per cento dell'obiettivo).

[191] La misura Leader (*Liaison Entre Actions pour le Development de L'Economie Rurale)* è lo strumento per promuovere in maniera sostenibile le aree marginali dei diversi territori e favorirne lo sviluppo.

[192] I PIF (Progetti Integrati di Filiera) sono uno strumento che aggrega tutti gli attori di filiere agricole e agroalimentari (produttori primari, imprese di trasformazione e commercializzazione, ecc.) al fine di superare le principali criticità delle filiere stesse, per favorire i processi di riorganizzazione e consolidamento e per realizzare relazioni di mercato più equilibrate. I temi gestionali di tali progetti, secondo quanto riferito in sede istruttoria dalla Regione, scontano la circostanza che, preliminarmente alla presentazione delle domande di aiuto da parte dei singoli beneficiari, deve essere svolta la valutazione dei PIF da parte dell'apposita Commissione di Valutazione, a seguito della quale l'ufficio responsabile del procedimento approva la graduatoria dei PIF ammissibili e finanziabili. Inoltre, al fine di garantire l'efficacia dei PIF, sono previste norme in base alle quali i singoli beneficiari aderenti possono ricevere il pagamento a titolo di saldo soltanto dopo la certificazione del decreto del dirigente responsabile di misura, con cui è verificata la chiusura del PIF secondo quanto disposto dal bando. Tutto ciò va nella direzione di garantire la qualità e di solidità del PIF, comportando tuttavia un allungamento della tempistica.

[193] Al 31.12.2021 non sono stati effettuati pagamenti a titolo dei fondi Euri. Si precisa comunque che ai sensi regolamentari il Quadro di Efficacia (Performance Framework) si applica esclusivamente ai fondi mainstream.

Più in dettaglio, ai sensi di quanto disposto dell'art. 6 del Reg. Ue 215/2014, per ciascuna Priorità, la percentuale di avanzamento degli indicatori finanziari è determinata rispetto al 100 per cento del *target* al 2025, mentre per gli indicatori fisici, pur determinando la percentuale del 100 per cento del *target*, la percentuale di esecuzione è determinata e descritta rispetto all'85 per cento del *target* 2025.

L'esame dei dati restituisce un quadro variegato; in alcune misure i *target* risultano superati, mentre in altre si registrano ritardi. In via generale, tuttavia, si rileva un andamento positivo, sia in termini di imprese raggiunte e operazioni finanziate, che di terreni agricoli interessati e di popolazione coperta; ciò lascia un adeguato margine di confidenza circa l'effettiva capacità di conseguire gli obiettivi finali nel 2025.

4.5 Il Po FEAMP

Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (d'ora in poi, anche, FEAMP) è lo strumento finanziario previsto dall'Unione europea, nell'ambito della programmazione 2014-2020, per i settori della pesca e dell'acquacoltura e prevede misure volte al conseguimento degli obiettivi della Politica comune della pesca (Pcp). Tale fondo trova specifica disciplina nel regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 508 del 15 maggio 2014 ed è attuato sul territorio nazionale attraverso un programma operativo nazionale approvato con decisione di esecuzione della Commissione europea C (2015) n. 8452 in data 25 novembre 2015.

In linea con la strategia Europa 2020 e con la politica ambientale dell'Unione europea, il FEAMP si articola sui seguenti pilastri: *i)* pesca intelligente ed ecocompatibile, per sostenere i pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile; *ii)* acquacoltura intelligente ed ecocompatibile, per favorire la crescita e la competitività del settore attraverso specifiche regole su metodi di produzione ecocompatibili e normative scrupolose in materia di qualità, salute e sicurezza, per fornire all'Europa e ai consumatori prodotti ittici di alto livello, affidabili e con valori nutritivi importanti; *iii)* sviluppo sostenibile e inclusivo delle comunità che dipendono dalla pesca per aiutare a diversificare le loro economie; *iv)* favorire la commercializzazione e trasformazione nei settori della pesca e acquacoltura; *v)* politiche marittime intersettoriali per generare risparmi e crescita, con interventi di miglioramento della qualità della vita nelle regioni costiere europee. Oltre a questi pilasti il FEAMP finanzia una serie di misure comprendenti la raccolta dei dati alieutici, pareri scientifici, controlli, aiuti allo stoccaggio, *governance* e assistenza tecnica.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, il FEAMP viene attuato a livello nazionale mediante un Programma operativo unico per tutto il territorio. Obiettivo generale del Po FEAMP è favorire la gestione sostenibile delle attività di pesca e acquacoltura incentivando allo stesso tempo la competitività e la capacità di generare sviluppo, occupazione e coesione; esso individua le diverse misure attinenti alle priorità dell'Unione[194]. Il piano prevede la gestione diretta di alcune misure da parte dello Stato e di altre misure da parte delle Regioni.

L'Autorità di gestione è individuata, a livello nazionale, nella Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura del Ministero delle politiche agricole e forestali (MiPAAF)[195],

[194] Art. 6 del regolamento UE n. 508/2014.
[195] Individuata con d.m. n. 1622 del 13 febbraio 2014.

l'Autorità di certificazione è l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) – Organismo pagatore nazionale, il quale riveste anche il ruolo di Autorità di Audit, tramite l'ufficio coordinamento dei controlli specifici[196].

Le Regioni agiscono, invece, come Organismi intermedi, responsabili, per il territorio di riferimento, della gestione di parte delle misure previste dal Programma e dei relativi fondi ad esclusione delle priorità "raccolta dati e del controllo" e "politica marittima integrata". Con d.m. n. 1034 del 19 gennaio 2016 è stata stabilita la ripartizione delle risorse finanziarie del FEAMP 2014-2020, rispettivamente, in favore dello Stato e delle Regioni; successivamente, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 3 marzo 2016, ha approvato la ripartizione tra le Regioni e le Province autonome delle risorse finanziarie FEAMP, limitatamente alla parte loro assegnata. Il 9 giugno 2016 è stato adottato l'accordo multiregionale per il riparto delle competenze e delle relative risorse finanziarie tra lo Stato e le Regioni. L'Accordo prevede altresì la costituzione del Tavolo istituzionale composto da rappresentanti del MiPAAF e delle Regioni; tale organo ha il compito, tra gli altri, di condividere i documenti di riferimento per l'attuazione uniforme delle misure sul territorio e definire le modalità di redazione dei manuali delle procedure e dei controlli da adottare da parte degli Organismi intermedi.

A livello regionale, il FEAMP è gestito attraverso una convenzione, efficace per tutto il periodo di programmazione, tra la Regione, in qualità di Organismo intermedio, e il MiPAAF, in funzione del suo ruolo di Autorità di gestione[197]; la convenzione individua modalità, criteri e responsabilità per l'attuazione dei compiti delegati[198].

Con delibera n. 627/2017 la Giunta regionale ha approvato il Documento di attuazione regionale (Dar) del programma, che ricomprende, in allegato, il piano finanziario suddiviso per priorità, misure e soggetto finanziatore, oltre al sistema di gestione e controllo. Il documento e il piano finanziario sono stati successivamente modificati più volte[199] per tener conto delle necessità emergenti; l'ultima versione, adottata con d.g.r. n. 149/2021, approva il nuovo piano finanziario contenente le modifiche introdotte per l'attuazione delle misure Covid-19[200] a seguito della nota di trasmissione del nuovo piano finanziario, ricevuto dalla Commissione europea, da parte della DG Pesca ministeriale.

La dotazione complessiva del Po FEAMP della Regione Toscana è di 18,8 milioni. Le misure del Po FEAMP riguardano, in particolare, investimenti per l'ammodernamento delle strutture produttive e di quelle che operano nella fase di trasformazione e commercializzazione del prodotto ittico. Importanti interventi si indirizzano, altresì, verso l'ammodernamento delle aree portuali destinate alla pesca. Sono previste anche azioni connesse al raggiungimento degli obiettivi della Politica comune della pesca, l'incentivazione

[196] Individuata con d.m. 25934 del 16 dicembre 2014.

[197] Lo schema di convenzione è stato approvato con delibera della Giunta regionale n. 1096 del 8/11/2016.

[198] La convenzione con Artea è stata approvata con decreto dirigenziale n. 12263 del 22 agosto 2017 e sottoscritta in data 1° settembre 2017.

[199] Le modifiche del Dar e del piano finanziario sono state approvate con delibera n. 222 del 6 marzo 2018 (con la quale è stato sostituito il Dar); con delibere n. 1497 del 2 dicembre 2019 e n. 214 del 24 febbraio 2020 sono stati approvati piani finanziari modificati rispetto ai precedenti.

[200] Per l'attuazione dei bandi sono state stanziate risorse complessivamente pari ad euro 1.606.860,03 sulle seguenti misure: Misura 1.33 lettera d) euro 500.000,00; Misura 2.55 lettera b) euro 810.119,76; misura 5.69 paragrafo c) euro 296.740,27.

delle organizzazioni dei produttori, la formazione professionale e la promozione e la valorizzazione dei prodotti. Di una certa rilevanza (pari a un terzo del *budget*) è l'attuazione della priorità 4 relativa allo sviluppo sostenibile delle zone di pesca, attraverso la selezione dei Gruppi di azione costiera (cd. Flags[201]) e delle relative strategie di sviluppo partecipativo ai sensi dell'art. 61 e ss. del regolamento n. 508/2014[202].

Il piano finanziario, originariamente approvato in Giunta per priorità, misura, soggetto finanziatore e annualità, non risulta allo stato articolato in senso cronologico. Si riporta, di seguito, la tabella di ripartizione delle risorse al 31 dicembre 2021.

Tab. 24 - Po FEAMP 2014-2020: dotazione finanziaria per priorità. (in euro)

Priorità	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione Toscana	Totale	Riserva di efficacia di attuazione
Priorità 1 - Sviluppo sostenibile della pesca	1.735.000	1.214.000	521.000	3.470.000	387.000
Priorità 2 - Sviluppo sostenibile dell'acquacoltura	2.609.000	1.826.000	783.000	5.218.000	333.000
Priorità 4 - Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura	3.350.000	2.344.000	1.006.000	6.700.000	804.000
Priorità 5 -Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione	1.298.000	909.000	389.000	2.596.000	-
Assistenza tecnica	476.000	273.000	116.000	865.000	-
Totale	**9.468.000**	**6.566.000**	**2.815.000**	**18.849.000**	**1.524.000**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana.

In sede istruttoria sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del Po FEAMP, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria nell'esercizio 2021; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2021, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.

In merito al primo aspetto, l'esame dei dati forniti dalla Regione Toscana (cfr. tab. 26) evidenzia come nel 2021 siano stati registrati maggiori impegni (3,94 milioni a fronte di 1,34 milioni del 2020) sia maggiori pagamenti (2,46 a fronte di 1,49 milioni del 2020); il tasso di incremento degli impegni supera quello degli stanziamenti di competenza con una conseguente variazione positiva della capacità di impegno (dal 41,1 per cento al 62,6 per cento). I pagamenti di competenza (2,46 milioni) determinano un tasso di realizzazione finanziaria degli impegni del 62,4 per cento.

[201] Fishery Local Action Group.

[202] Art. 61, Reg. n. 508/2014: "Ai fini del FEAMP, i gruppi di azione locale di cui all'articolo 32, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (Ue) n. 1303/2013 sono designati gruppi di azione locale nel settore della pesca (Flag). I Flag propongono una strategia integrata di sviluppo locale di tipo partecipativo basata almeno sugli elementi di cui all'articolo 60 del presente regolamento e sono responsabili della sua attuazione. I Flag: a) rispecchiano ampiamente l'asse principale della loro strategia e la composizione socioeconomica della zona tramite una rappresentazione equilibrata delle parti interessate principali, inclusi il settore privato, il settore pubblico e la società civile; b) garantiscono una rappresentazione significativa dei settori della pesca e/o dell'acquacoltura Qualora la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo riceva il sostegno di altri fondi oltre al FEAMP, l'organismo di selezione dei Flag per i progetti sostenuti dal FEAMP rispetta i requisiti di cui al paragrafo 3. I Flag possono inoltre svolgere compiti aggiuntivi che vanno oltre le mansioni minime di cui all'articolo 34, paragrafo 3, del regolamento (Ue) n. 1303/2013, se tali compiti sono loro delegati dall'autorità di gestione."

Tab. 25 - Po FEAMP 2014-2020: stato di avanzamento finanziario (esercizio 2021). (in euro)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2021	Impegni 2021	Stanziamenti di competenza 2020	Impegni 2020	Variazione impegni 2021-2020	Pagamenti 2021	Pagamenti 2020	Variazione Pagamenti 2021-2020
	(a)	*(b)*	(c)	(d)	*(b-d)*	*(e)*	*(f)*	*(e-f)*
Priorità 1	1.800.000,00	175.591,40	603.227,87	344.689,25	- 169.097,85	100.810,00	538.726,11	- 437.916,11
Priorità 2	2.110.119,76	1.810.119,76	895.822,33	-	1.810.119,76	1.305.868,00	146.631,60	1.159.236,40
Priorità 4	1.905.384,40	1.825.930,58	1.171.286,76	647.102,36	1.179.556,28	890.023,00	669.482,68	220.540,32
Priorità 5	311.173,67	-	361.508,32	199.745,00	-199.745,00	16.729,00	29.473,60	- 12.744,60
Assistenza tecnica	176.046,84	131.742,75	215.308,36	144.593,96	-12.851,21	147.000,00	101.203,42	45.796,58
Totale	**6.302.724,67**	**3.943.384,49**	**3.247.153,64**	**1.336.130,57**	**2.607.981,98**	**2.460.430,00**	**1.485.517,41**	**974.912,59**

Fonte: Regione Toscana. I dati sui pagamenti trasmessi dalla Regione Toscana sono quelli effettuati da ARTEA in favore dei beneficiari finali.

Per quanto concerne l'avanzamento complessivo (cfr. tabella successiva disarticolata per priorità), il programma si attesta al 79,7 per cento in termini di impegnato a fronte del 58,8 per cento del 2020 con un incremento di quasi 21 punti percentuali, e al 53,5 per cento in termini di pagamenti, a fronte del 41,5 per cento del 2020, con un incremento di 12 punti percentuali. I progetti finanziati dall'avvio sono 154.

Gli incrementi maggiori in termini di impegni tra l'anno 2021 e l'anno 2020 si registrano sulle priorità 2 e 4, non risulta invece avanzata la priorità 5 e solo in minima parte la 1.

Tab. 26 - Po FEAMP 2014-2020: stato di attuazione per priorità al 31/12/2021. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2021	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2021 (*)	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)	
Priorità 1	3.470.000,00	1.922.000,00	55,39%	1.575.810,00	45,41%	81,99%	40
Priorità 2	5.218.000,00	4.573.000,00	87,64%	3.598.868,00	68,97%	78,70%	34
Priorità 4	6.700.000,00	5.610.000,00	83,73%	2.199.023,00	32,82%	39,20%	64**
Priorità 5	2.596.000,00	2.269.000,00	87,40%	2.118.729,00	81,62%	93,38%	15
Assistenza tecnica	865.000,00	654.000,00	75,61%	591.000,00	68,32%	90,37%	1***
Totale	**18.849.000,00**	**15.028.000,00**	**79,73%**	**10.083.430,00**	**53,50%**	**67,10%**	**154**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana Bilancio Regione Toscana; Bilancio ARTEA, Sistema informatico SIPA (MIPAAF, AdG FEAMP). * I pagamenti al 31.12.2021 sono quelli effettuati da ARTEA in favore dei beneficiari finali.

** I progetti selezionati, corrispondenti a quelli inseriti nella procedura informatica SIPA del MIPAAF, sono quelli selezionati dai 4 FLAG. Nel report dello scorso anno erano state indicate le Strategie di Sviluppo Locale individuate quali beneficiarie dei fondi FEAMP.

*** Per esigenze di gestione, come previsto dal DAR FEAMP è stato previsto un progetto unico che individua la Regione Toscana quale beneficiario finale.

Nel 2021, pur nelle difficoltà della contingenza, sono proseguite le attività del programma e sono state messe a bando risorse per le misure: *i)* n. 1.42 (relativa al valore aggiunto, qualità dei prodotti e utilizzo delle catture indesiderate) con l'ammissione di 3 domande per un contributo concesso di 173.517,85 euro; *ii)* n. 1.43 (relativa ai porti luoghi di sbarco e sale di vendita), cui sono state ammesse 4 domande per un contributo di oltre 400 milioni ; *iii)* n. 1.33 (nuova misura relativa all'arresto temporaneo a causa dell'epidemia) per la quale sono stati messi a bando 500.000 euro; *iv)* n. 2.55 (relativa alle compensazioni per l'emergenza sanitaria) per le quali sono state ammesse 3 domande per 810.119,76; *v)* 4.63 e 4.64 (relative ai FLAG) cui sono stati assegnati circa 900 milioni; *vi)* n. 5.69 (relativa alle compensazioni Covid per la trasformazione dei prodotti) il cui bando è stato pubblicato due volte ma ha avuto un'unica domanda di partecipazione.

La spesa certificata alla Commissione europea ammonta complessivamente a circa 9,7 milioni pari 51,4 per cento della dotazione finanziaria Nel 2020 la spesa certificata era invece 7,2 milioni, pari al 38,1 per cento della dotazione finanziaria. Nell'esercizio 2021 si è avuto un incremento della spesa certificata di circa 2,3 milioni, dato significativamente superiore a quello del registrato nel precedente esercizio (+48,2 per cento); nell'anno in esame, infatti, si è proceduto a certificare 2,381 milioni e a decertificare 37.000,00 euro.

Tab. 27 - Po FEAMP: spesa certificata e target di spesa per Asse (esercizio 2021). (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2020	Spesa dichiarata 2021 (*)	Spesa certificata 2020	Spesa certificata 2021 (*)	Variazione % fra spesa certificata 2021 e 2020	Totale spesa dichiarata al 31/12/2021 (*)	Totale spesa certificata al 31/12/2021(*)	Target finale 2023
Priorità 1	841.000,00	165.256,46	841.000,00	165.256,46	-67,57%	1.640.897,68	1.640.897,68	3.470.000,00
Priorità 2	225.000,00	1.362.529,60	225.000,00	1.362.529,60	113,75%	3.655.931,31	3.655.931,31	5.218.000,00
Priorità 4	681.000,00	665.609,99	681.000,00	665.609,99	-1,54%	2.305.137,25	2.305.137,25	6.700.000,00
Priorità 5	116.000,00	151.162,41	116.000,00	151.162,41	3,52%	2.095.048,96	2.095.048,96	2.596.000,00
Assistenza tecnica	-	-	-	-	0,00%	-	-	865.000,00
Totale	**1.863.000,00**	**2.344.558,46**	**1.863.000,00**	**2.344.558,46**	**48,16%**	**9.697.015,20**	**9.697.015,20**	**18.849.000,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Toscana. (*) al netto decertificazioni.

4.6 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo

Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia marittimo 2014 -2020 è stato approvato dalla Commissione europea l'11 giugno 2015, con decisione di esecuzione C (2015) 4102 e successiva presa d'atto da parte della Regione Toscana, con delibera di Giunta regionale n. 710 del 6 luglio 2015[203].

Il Programma è cofinanziato dal FESR, nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea (CTE). Esso ha l'obiettivo di promuovere e sostenere la cooperazione tra le regioni italiane e francesi dell'alto Tirreno, ossia Corsica, Sardegna, Liguria, le cinque province della costa Toscana e i dipartimenti francesi delle Alpi-Marittime e del Var situati nella regione della Provenza-Alpi-Costa Azzurra (Paca). Lo stesso si muove in parziale continuità con il precedente programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Francia marittimo 2007-2013, sebbene con un'area territoriale maggiormente estesa. Il programma in esame si inserisce nella strategia Ue 2020, declinando gli obiettivi di "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" all'interno della dimensione fortemente "marittima", tenendo conto delle problematiche e delle peculiarità non solo delle aree insulari, ma anche delle zone interne. Nell'attuale ciclo è peraltro possibile anche il finanziamento di operazioni o parte di operazioni fuori dalle aree ammissibili.

L'obiettivo principale del Programma è contribuire, nel lungo periodo, a rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra le regioni partecipanti e rendere lo spazio di cooperazione una zona competitiva e sostenibile nel panorama europeo e mediterraneo. Il territorio coinvolto è caratterizzato da un patrimonio non comune di risorse culturali e naturali e da un tessuto imprenditoriale ad alto potenziale, al contempo tuttavia è estremamente fragile ed

[203] Le modifiche sono state assunte con decisioni C (2018) n. 1490 del 7 marzo 2018 e n. 6318 del 24 settembre 2018, di cui la Giunta regionale ha preso atto con delibera n. 1182 del 29 ottobre 2018.

esposto a mutamenti ambientali o economici. Il programma interessa direttamente 6,5 milioni di cittadini, ma le ripercussioni si estendono a un bacino più ampio.

La dotazione finanziaria iniziale è pari ad 199,6 milioni, di cui 169,7 milioni quale quota FESR (pari all'85 per cento della dotazione finanziaria) e 29,9 milioni provenienti da fondi di derivazione nazionale[204]. La Regione Toscana, nella sua qualità di AdG, gestisce con il proprio bilancio le risorse FESR e le contropartite pubbliche italiane, di cui al fondo di rotazione, come previsto dall'intesa Stato-Regioni del 14 aprile 2016[205]. Il programma si articola in quattro assi di intervento, volti alla promozione della competitività delle imprese e dell'occupazione, alla messa in sicurezza del territorio, alla tutela dell'ambiente ed alla promozione del trasporto sostenibile; a questi si aggiunge l'asse di assistenza tecnica.

Si riporta, di seguito, la tabella di ripartizione annuale della spesa pubblica totale per il Pc - Ifm e delle specifiche fonti di finanziamento di cui essa si compone, al 31 dicembre 2021, corrispondente al piano finanziario del programma; tali disponibilità non corrispondono alle risorse iscritte nel bilancio regionale, in quanto quest'ultimo non comprende le contropartite nazionali francesi e il cofinanziamento privato. Conseguentemente, nella colonna relativa al finanziamento statale è riportata la quota nazionale italiana come indicata dalla comunicazione della Agenzia di coesione. A ciò segue la tabella di ripartizione delle disponibilità finanziarie per asse, precisando che nel corso del programma non sono intervenute modifiche al piano finanziario.

Tab. 28 - Pc Ifm 2014-2020: dotazione delle risorse per anno al 31.12.2021. (in euro)

Anno	Finanziamento	Quota UE	Quota Nazionale	*di cui Stato Italia*	*di cui Regione Toscana*
2014	-	-	-	-	-
2015	24.362.199	20.707.869	3.654.330	2.893.278	-
2016	20.648.957	17.551.613	3.097.344	2.452.290	-
2017	37.519.032	31.891.177	5.627.855	4.455.797	-
2018	38.269.412	32.529.000	5.740.412	4.544.913	-
2019	39.034.800	33.179.580	5.855.220	4.635.811	-
2020	39.815.497	33.843.172	5.972.325	4.728.526	-
Totale	**199.649.897**	**169.702.411**	**29.947.486**	**23.710.615**	-

Fonte: Regione Toscana da Decisione UE C (2015) 4102 *final* del 11/06/2015 – comunicazione da ACT a RGS-IGRUE prot. AICT 1484-15/02/2016.

[204] Le contropartite nazionali possono essere garantite da contropartite pubbliche automatiche (fondo di rotazione nazionale – ex legge n. 183/1997 – come confermato nella delibera Cipe n. 10/2015) e/o altre contropartite nazionali pubbliche (per i beneficiari francesi e/o italiani) e/o contropartite private per i partner privati. Per la Francia il cofinanziamento è normalmente a carico del beneficiario, sia esso pubblico o privato.

[205] Come previsto da delibera Cipe n. 10 del 28 gennaio 2015, per la programmazione 2014-2020 il fondo di rotazione copre i soggetti pubblici o di diritto pubblico.

Tab. 29 - Pc Ifm 2014-2020: dotazione finanziaria per priorità al 31/12/2021. (in euro)

Priorità	Quota UE	Quota Nazionale	Quota Stato Italia	Quota Regione Toscana	Totale
Asse 1 - Promozione della competitività delle imprese nelle filiere prioritarie transfrontaliere	35.094.458	6.193.140	4.894.273	-	41.287.598
Asse 2 - Protezione e valorizzazione risorse naturali e culturali e gestione dei rischi	82.950.538	14.638.331	11.568.281	-	97.588.869
Asse 3 - Miglioramento dell'accessibilità dei territori	26.320.844	4.644.855	3.670.706	-	30.965.699
Asse 4 - Rafforzamento della coesione sociali e dell'inserimento attraverso l'attività economica	15.154.427	2.674.311	2.113.436	-	17.828.738
Asse 5 - Assistenza tecnica	10.182.144	1.796.849	1.463.919	-	11.978.993
Totale	**169.702.411**	**29.947.486**	**23.710.615**	-	**199.649.897**

Fonte: Regione Toscana - decisione UE C(2015) 4102 final del 11/06/2015 – comunicazione da ACT a RGS-IGRUE prot. AICT 1484-15/02/2016.

Nella presente analisi sono stati presi in considerazione gli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria del Pc - Ifm, da parte della Regione Toscana. In tale ambito, un primo profilo di analisi si è focalizzato sulla gestione finanziaria nell'esercizio 2021; un secondo approfondimento ha riguardato, invece, il livello di attuazione con riguardo a tutto il periodo di programmazione, dall'avvio fino a fine 2021, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale.

Quanto al primo aspetto, in sede istruttoria è stato richiesto alla Regione di comunicare l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa, l'ammontare degli stanziamenti di competenza, gli impegni e i pagamenti relativi all'esercizio 2021. Con nota del 16 maggio 2022 (*prot*. n. 5031) successivamente integrata con note *prot*. nn. 5317/2022 e 5659/2022, la Regione ha fornito riscontro, trasmettendo i dati richiesti.

La gestione del programma nel bilancio regionale avviene attraverso l'utilizzo di quattro capitoli di entrata e di 202 capitoli di spesa. La Sezione ha provveduto a riscontrare i dati ricevuti con le risultanze del rendiconto regionale, utilizzando la lista di capitoli comunicata dalla Regione; tale riscontro ha evidenziato una piena coerenza tra gli elementi informativi trasmessi e le evidenze contabili. In dettaglio, l'esame dei dati sopra riepilogati evidenzia come nel 2021 siano stati registrati impegni per complessivi 29,8 milioni, contro i 31,1 milioni dell'anno precedente (-4 per cento); anche gli stanziamenti di competenza risultano in contrazione di quasi il 18 per cento; ciò porta a un incremento di oltre 10 punti percentuali del tasso di impegno, dal 66 per cento al 77 per cento.

Sul fronte dei pagamenti si osserva un'accelerazione della spesa. I pagamenti di competenza del 2021 si attestano, infatti, sul valore di 19,8 milioni (17,8 milioni nel 2020); all'incremento di 2 milioni corrisponde una variazione positiva dell'11 per cento rispetto al 2020. Migliora, quindi, la capacità di pagamento delle somme impegnate, che passa dal 57,2 al 66,3 per cento. Tenendo in considerazione anche i pagamenti in conto residui, pari nel 2021 a 12,7 milioni (7,4 milioni nel 2020), il totale delle erogazioni si attesta a 32,5 milioni (25,2 milioni nel 2020).

Tab. 30 - Pc Ifm 2014-2020: stato di attuazione finanziaria (esercizio 2021). (in euro)

Priorità	Stanziamenti di competenza 2021	Impegni 2021	Stanziamenti di competenza 2020	Impegni 2020	Variazione impegni 2020-2021	Pagamenti 2021	Pagamenti 2020	Variazione pagamenti 2021-2020
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*	*(b-d)/d*	*(e)*	*(f)*	*(e-f)/f*
Asse 1	4.733.594	3.436.834	8.421.057	5.009.314	-31%	2.439.731	3.031.675	-20%
Asse 2	15.816.097	14.209.650	24.846.987	19.022.863	-25%	10.288.426	9.312.962	10%
Asse 3	9.129.747	5.041.728	7.575.316	3.518.563	43%	2.175.482	3.071.149	-29%
Asse 4	6.300.802	5.246.510	2.407.192	1.640.995	220%	3.617.396	1.401.777	158%
Asse 5	2.882.635	1.879.899	4.051.297	1.874.505	0,29%	1.254.754	968.864	30%
Totale	**38.862.875**	**29.814.622**	**47.301.849**	**31.066.239**	**-4%**	**19.775.789**	**17.786.428**	11%

Fonte: Regione Toscana.

Per quanto concerne l'avanzamento complessivo (cfr. tabella successiva disarticolata per assi di priorità), gli impegni derivanti dalle operazioni selezionate nell'ambito di tutti gli assi del programma ammontano complessivamente a 196,9 milioni (rispetto ai 192,7 milioni del 2020) corrispondenti al 98,6 per cento (96,5 per cento nel 2020) della dotazione finanziaria complessiva del programma, mostrando così un elevato progresso finanziario; sul fronte dei pagamenti, comprensivi degli anticipi erogati, il livello di attuazione si attesta invece al 70 della dotazione (71 per cento dell'impegnato) con un sensibile incremento rispetto all'anno precedente nel quale il dato era pari al 53,7 per cento (55,7 per cento dell'impegnato).

Impegni e pagamenti sono relativi a un totale di 123 progetti selezionati, esclusa l'assistenza tecnica, 4 in più rispetto al 2020 e coinvolgono 849 beneficiari diretti tra capofila e *partner* di progetto. A fine 2021 risultano chiusi 45 progetti (36,59 per cento) tra quelli finanziati.

Tab. 31 - Pc Ifm 2014-2020: stato di avanzamento finanziario per Asse al 31/12/2021. (in euro)

Priorità	Dotazione finanziaria Programmazione 2014-2020	Impegni al 31/12/2021	Impegni su programmato	Pagamenti al 31/12/2021	Pagamenti su programmato (%)	Pagamenti su Impegni (%)	Numero progetti finanziati
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)	(e)=(d)/(a)	(f)=(d)/(b)	
Asse 1	41.287.598	41.217.438	99,83%	32.610.398	79%	79%	48
Asse 2	97.588.869	95.973.808	98,35%	69.313.936	71%	72%	39
Asse 3	30.965.699	30.124.746	97,28%	18.559.194	60%	62%	18
Asse 4	17.828.738	17.660.517	99,06%	11.018.862	62%	62%	18
Asse 5	11.978.993	11.978.993,00	100,00%	7.772.695	65%	65%	1
Totale	**199.649.897**	**196.955.503**	**98,65%**	**139.275.085**	**70%**	**71%**	**124**

Fonte: Regione Toscana.

Le spese sostenute rendicontate dai beneficiari e verificate dai controlli ammontano a 124,5 milioni, contro gli 87,2 milioni al 31/12/2020, e rappresentano il 62,4 per cento della dotazione del programma. L'avanzamento della spesa nel 2021 ha evidenziato un notevole incremento rispetto all'anno precedente pari al 42,8 per cento (era 87,2 milioni la spesa dichiarata a fine 2020). Le spese certificate (cfr. seguente tabella) incluse nelle domande di pagamento inviate alla Commissione europea ammontano a 113,4 milioni contro i 66,5 milioni del 2020, pari al 56,8 per cento della dotazione del programma. La spesa certificata cumulata cresce, nel 2021, di 46 milioni (+70 per cento rispetto al periodo precedente). L'ammontare di spesa totale certificata conseguito ha consentito di raggiungere con ampio anticipo (già a luglio 2021) il *target* finanziario per evitare il disimpegno automatico per l'annualità 2021, che era pari a 84,4 milioni (FESR+CN).

Tab. 32 - Pc Ifm 2014-2020: spesa certificata e target per Asse. Esercizio 2021. (in euro)

Priorità	Spesa dichiarata 2020	Spesa dichiarata 2021	Spesa certificata 2020	Spesa certificata 2021	Var. (%) spesa certificata 2020 e 2021	Totale spesa dichiarata al 31/12/2021	Totale spesa certificata al 31/12/2021	Target finale 2023
Asse 1	5.551.239	3.825.211	8.383.277	5.753.040	-31%	30.286.152	28.423.782	41.287.598
Asse 2	21.575.029	20.615.161	13.338.965	27.640.925	107%	63.627.868	58.379.853	97.588.869
Asse 3	4.103.270	4.970.398	4.273.302	5.852.852	37%	15.322.381	13.724.382	30.965.699
Asse 4	3.089.764	4.696.217	1.486.824	4.418.575	197%	9.222.232	6.826.745	17.828.738
Asse 5	614.646	3.237.120	614.645	3.223.125	424%	6.064.125	6.050.129	11.978.993
Totale	**34.933.948**	**37.344.107**	**28.097.014**	**46.888.517**	**67%**	**124.522.757**	**113.404.891**	**199.649.897**

Fonte: Regione Toscana.

Per quanto riguarda le realizzazioni fisiche, il programma ha conseguito traguardi adeguati, prossimi ai *target* finali, in particolare con riferimento all'asse 1, anche grazie alla chiusura di molti progetti finanziati negli anni. Rilevante, ad esempio, il numero di imprese beneficiarie di un sostegno pari a 2.432 (2.243 nel 2020) nonché quello delle strategie congiunte per migliorare la competitività e la capacità di innovazione delle imprese pari a 10, stabile rispetto al 2020. In merito all'asse 2 risulta raggiunto l'indicatore relativo alla popolazione che beneficia di misure di salvaguardia dal rischio di alluvioni (oltre 5,5 milioni di persone), che a fine 2020 era in ritardo. Risultati più modesti si rilevano per gli altri assi, per i quali molti indicatori di *output* scontano i ritardi nei progetti dovuti alla situazione pandemica. Nell'Asse 4, aumenta il livello conseguito in riferimento al numero di partecipanti alle iniziative locali congiunte per l'occupazione e le attività di formazione congiunta pari a 938. Per l'Asse 3, permangono i maggiori ritardi, rispetto ai quali la Regione dichiara che proseguirà un costante monitoraggio degli indicatori di *output* e nell'ipotesi non probabile di criticità particolarmente gravi chiederà una revisione dei *target* secondo le regole previste dagli Orientamenti per la Chiusura[206].

Va inoltre segnalato che, dal 2020, l'AdG ha adottato misure per garantire l'attuazione del programma anche nel contesto pandemico; trattasi di misure di tipo amministrativo, di riprogrammazione/riconversione e di miglioramento della liquidità finanziaria per i progetti, tali misure sono state valutate efficaci nell'*implementation report* 2021.

La Regione ha stabilito inoltre, per consentire l'ottimale utilizzo delle risorse progressivamente liberate, di finanziare attività o spese coerenti di progetti già finanziati concedendo finanziamenti aggiuntivi.

5 Controlli e irregolarità

Nel quadro regolamentare che disciplina i fondi SIE, particolare attenzione è dedicata al sistema dei controlli, che si compone, in via generale, di presidi di primo e di secondo livello.

Sotto il profilo degli attori istituzionali coinvolti, gli artt. 125-127 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 individuano tre specifici soggetti per gestire e sottoporre a controllo ciascun programma operativo, ossia: *i)* l'Autorità di gestione, incaricata della gestione e del controllo del programma; *ii)* l'Autorità di certificazione, deputata a verificare lo stato delle spese e

[206] Comunicazione della Commissione 2021/C417/01.

trasmettere le domande di pagamento alla Commissione europea; *iii)* l'Autorità di Audit, indipendente dalle altre due, quale responsabile della verifica e della attestazione alla Commissione europea del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei programmi e della loro affidabilità.

Nell'ambito di questa cornice, i controlli amministrativi di I livello, di competenza dell'Autorità di Gestione (d'ora in avanti anche AdG), sono volti a garantire la correttezza, la regolarità e la legittimità dell'esecuzione degli interventi sotto l'aspetto contabile e finanziario. Tale attività ha, infatti, lo scopo di assicurare un impiego efficiente e regolare dei contributi che devono essere utilizzati nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria. Essa, quindi, è tesa a verificare che: *i)* le spese dichiarate siano reali; *ii)* i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti; *iii)* i beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste siano conformi al diritto applicabile al programma; *iv)* le spese non ricevano un doppio finanziamento; *v)* i beneficiari coinvolti nella attuazione siano rimborsati sulla base di spese sostenute e adottino un sistema di contabilità separata e un'adeguata codifica. L'Autorità di gestione può delegare l'esecuzione di alcuni compiti egli Organismi intermedi, mantenendo la responsabilità della loro corretta attuazione.

I controlli di I livello prevedono la verifica degli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici degli interventi finanziati, e includono sia le verifiche amministrative di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari (c.d. controlli documentali) che le verifiche sul posto di singole operazioni (c.d. controlli *in loco*). Le verifiche amministrative riguardano sia il processo di selezione delle operazioni sia il processo di attuazione finanziaria e fisica delle stesse. Le verifiche *in loco* hanno ad oggetto un campione di operazioni, già sottoposte ai controlli amministrativi. Oltre ai controlli descritti, l'Autorità di gestione svolge verifiche di sistema, finalizzate a monitorare l'attuazione delle funzioni delegate ai responsabili regionali e agli Organismi intermedi[207]. L'Autorità di certificazione (AdC), invece, elabora e trasmette alla Commissione europea le domande di pagamento; essa deve implementare adeguati controlli al fine di poter certificare l'affidabilità, la completezza e l'esattezza dei conti, attestando che le spese siano conformi al diritto applicabile.

I controlli di II livello sono effettuati dall'Autorità di Audit (d'ora in avanti anche AdA) in modo indipendente dai controlli di primo livello; tale livello di controllo si sostanzia in audit di sistema e audit delle operazioni. Il primo mira a verificare il corretto funzionamento e l'affidabilità del sistema di gestione e controllo del programma, analizzando gli assetti organizzativi delle strutture dell'AdG, degli Oi e delle AdC, le competenze del personale e le procedure previste. Il secondo è svolto, per ciascun periodo contabile, su un campione rappresentativo delle operazioni, secondo un piano annuale di verifiche mediante attività *on desk* e verifiche *in loco*. L'AdA deve inoltre verificare che tutti gli elementi prescritti siano correttamente inclusi nei conti e trovino corrispondenza nei documenti contabili conservati dalle autorità, prima di emettere il parere di audit sui conti finalizzato ad affermare che questi forniscono un quadro fedele della spesa sostenuta. Ogni anno l'AdA predispone una

[207] Le "Linee guida per l'efficace espletamento dei controlli di I livello dei fondi SIE per la programmazione 2014-2020" pubblicate dalla Agenzia per la coesione territoriale costituiscono una guida operativa a supporto di tutte le attività inerenti i controlli di I livello.

Relazione di controllo annuale (d'ora in avanti anche RAC) ed esprime un parere di audit sulle conclusioni tratte dagli elementi probatori raccolti[208].

I principi generali e le finalità che governano i Sistemi di Gestione e Controllo (d'ora in poi anche Si.Ge.Co) per la programmazione 2014-2020 sono definiti dal regolamento (Ue) n. 1303/2013 e dalle connesse norme attuative[209].

Il Sistema di gestione e controllo[210] è il documento che, oltre ad offrire un quadro complessivo degli organismi gestori dei programmi, assicura trasparenza nelle procedure di valutazione. Ogni Adg approva il proprio Si.Ge.Co. nel quale descrive la struttura gli elementi e le procedure attuate dall'AdG e dall'AdC per la gestione e controllo del programma operativo e le procedure di trasmissione e scambio con l'Ada.

A seguito delle attività di controllo, in base alla natura e alla gravità delle irregolarità riscontrate, vengono presi provvedimenti che possono andare da semplici richiami fino alla rideterminazione o alla revoca del finanziamento (parziale o totale), anche attraverso il recupero delle somme già erogate con relativi interessi. Tali provvedimenti possono essere accompagnati da comunicazioni alla Commissione Europea o all'Olaf (Ufficio europeo per la lotta antifrode), per il conseguente avvio di procedimenti giudiziari.

Nell'ambito dell'attività istruttoria è stata posta particolare attenzione agli esiti dei controlli effettuati sull'utilizzo dei fondi SIE dalle strutture regionali a ciò deputate, nonché alle irregolarità segnalate e alle procedure di decertificazione e recupero pendenti. Di seguito si riepilogano gli esiti dell'analisi condotta, suddivisi per fondo.

5.1 Il Por CReO FESR

In merito ai controlli di I livello, la Regione ha trasmesso la sintesi annuale delle relazioni finali di audit e dei controlli elaborata dall'Autorità di Gestione ai sensi dell'art. 125, c. 4, lett. e), del Regolamento (UE) n. 1303/2013, riferita all'anno contabile luglio 2020-giugno 2021. Il documento fornisce il quadro degli esiti dei controlli che hanno condotto a rettifiche finanziarie di spesa e decertificazioni nell'anno contabile di riferimento.

Nel periodo considerato l'emergenza epidemiologica ha continuato ad avere un impatto sullo svolgimento dei controlli di I livello, soprattutto per quelli *in loco,* mentre le verifiche amministrative documentali sono state svolte da remoto anche nel periodo in cui sono state disposte misure di *lockdown* da parte delle Autorità italiane. Queste ultime sono state effettuate sul 100 per cento delle operazioni finanziate e sul 100 per cento delle spese rendicontate; non sono stati adottati metodi di controllo semplificati.

---

[208] Al riguardo, l'articolo 127, paragrafo 5, Regolamento sulle disposizioni comuni [regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013], modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 prevede tre tipologie di parere: Parere senza riserve; Parere con riserva (con impatto limitato o significativo); Parere negativo.

[209] In particolare, il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1011/2014 che, nell'allegato III, contiene il "*Modello per la descrizione delle funzioni e delle procedure delle Autorità di gestione e Certificazione*".

[210] I principi generali e le finalità che governano i Sistemi di gestione e controllo perla programmazione 2014-2020 sono definiti dagli articoli 72, 73, 74 del regolamento (UE) n. 1303/2013, dagli articoli 23, 24 e 25 del Regolamento (UE) n. 1299/2013, e dal Regolamento finanziario n. 1046/2018.

Più in dettaglio, dall'esame della documentazione versata in atti, si evince che, agli esiti delle verifiche amministrative condotte dall'AdG, sono state effettuate rettifiche della spesa totale e/o della spesa pubblica in 209 casi durante il periodo contabile e in 28 casi in chiusura dei conti.

I controlli documentali sono stati altresì eseguiti su progetti la cui rendicontazione è stata effettuata tramite revisori contabili. Nel corso dell'anno contabile 2020-2021 è stata apportata una modifica all'impianto di tale tipologia di controllo. Infatti, con l'approvazione della versione n. 7 del Si.Ge.Co.[211] è stato previsto che i controlli sui progetti rendicontati tramite revisori vengano effettuati sempre prima della certificazione della spesa, estraendo un campione di progetti secondo percentuali prestabilite dall'AdG[212]. Tuttavia, essendo intervenuta la predetta modifica a circa metà dell'anno contabile 2020-2021, si è fatto ricorso a un sistema di controllo misto, che ha ricompreso sia controlli successivi alla certificazione della spesa (vecchio sistema), sia controlli precedenti (nuovo sistema). Tale verifica è stata funzionale ad accertare la correttezza delle operazioni di asseverazione dell'intera spesa da parte dei revisori. Gli esiti dei controlli effettuati hanno rilevato in n. 18 casi, errori da parte del revisore dei conti, con conseguente rettifica della spesa[213].

Complessivamente, a seguito delle verifiche amministrative, prima della domanda finale di pagamento intermedio sono state effettuate 1229 rettifiche, con conseguente decertificazione della spesa totale e della spesa pubblica, per un importo rispettivamente pari a euro 5.456.150,08 e a euro 3.708.633,35, relativi a 209 progetti; le verifiche amministrative eseguite dopo la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio hanno portato a rilevare 146 rettifiche e alla decertificazione della spesa totale e della spesa pubblica per un importo rispettivamente pari a 307.582,63 euro e a 174.166,30 euro (439.436,25, nel 2020) relativi a 28 progetti.

Considerato il numero elevato di casi di decertificazioni, in particolare durante l'anno contabile, l'AdG ha proceduto ad una standardizzazione dei casi, classificandoli in due categorie distinte: *i)* le irregolarità vere e proprie; *ii)* i casi di errori o fattispecie, comunque, non ascrivibili ad una responsabilità del beneficiario. Nell'ambito di questa catalogazione emerge che, con riguardo alle verifiche condotte prima della domanda finale di pagamento intermedio, il 23,4 per cento degli importi decertificati è dovuto a "irregolarità" (2,8 milioni), mentre la parte più cospicua pari al 76,6 per cento corrisponde alla tipologia "errori" (0,9 milioni).

In merito a quest'ultima categoria, occorre osservare che gran parte del valore rettificato, pari a 2.031.504,35 euro, corrispondente al 71,5 per cento dell'intera casistica "errori", ha riguardato un progetto, finanziato dall'Asse V – Azione 6.7.1[214].

In merito alle altre fattispecie di "errori" la Regione Toscana riferisce che si sono verificati 69 casi di rettifiche connesse a errori di erogazione/certificazione di spesa al

[211] Delibera della Giunta Regionale del 2/11/2020, n. 5.

[212] Cfr. Allegato 5 del Si.Ge. Co, Orientamenti dell'Autorità di Gestione del POR FESR al revisore dei conti del beneficiario ed ai responsabili del POR per la verifica della spesa sostenuta dal beneficiario, par. 5.5.

[213] Trattasi di spese spesso riconducibili a spese di personale.

[214] Nell'ambito delle iniziative CRII e CRII+ (c.d. Accordo Provenzano), tale asse del Por FESR è stato riprogrammato sul Fondo di Sviluppo e Coesione regionale (ERR-7).

beneficiario da parte del RdCP; altri casi hanno riguardato rettifiche di anticipi in fase di saldo per eccesso erogazione a causa di errore di controllo a revoca per fallimento non fraudolento ex art. 71 RDC.

Per quanto concerne la tipologia "irregolarità", le casistiche risultano più omogenee sotto il profilo della numerosità e degli importi rettificati. In particolare, il 27,7 per cento (240.885,93 euro) ha riguardato rettifiche per mancato obbligo di stabilità dell'operazione (escluso fallimento non fraudolento). Inoltre, 600 rettifiche su 1.072 (56,0 per cento della casistica "irregolarità") sono state effettuate per applicazione di costi medi orari dei dipendenti erronei.

Le verifiche effettuate dopo la domanda di pagamento per 89,3 degli importi decertificati per cento riguardano irregolarità (155.504,64 euro); il residuo 10,7 per cento si riferisce ad errori (18.661,66 euro).

Per quanto, invece, riguarda i controlli *in loco*, questi si sono svolti in percentuali ridotte della metà a causa delle restrizioni dovute alla pandemia (2,5 per cento dei progetti ammessi alle agevolazioni e 5 per cento di spesa certificata nell'anno contabile); nel 2021, oltre alle verifiche *in itinere*, sono potuti riprendere anche i controlli *ex post*, finalizzati al riscontro – sei mesi dopo la conclusione delle attività progettuali - del requisito della stabilità. I controlli *in itinere* sono stati 91 e 8 hanno avuto esito irregolare. Sono state effettuate 26 rettifiche finanziarie corrispondenti ad un importo complessivo di 238.882,52 euro. I controlli *ex post* sono stati 80 con 2 casi irregolari. Il numero complessivo di rettifiche finanziarie registrate nell'anno contabile ammonta a 98, corrispondenti ad un importo complessivo pari a 270.999,93 euro. Quasi tutte le rettifiche a seguito di controlli *in loco* sono relative a irregolarità. Nella *Sintesi annuale delle relazioni finali di audit e dei controlli svolti*, vengono segnalati in particolare un caso di revoca totale per 46.241,08 euro e un caso di sospetta frode per un importo di 24.540,00 relativo a un progetto dell'asse 3; la relativa spesa è stata sospesa in via prudenziale in conseguenza di una indagine a carico del beneficiario[215].

Passando ai presidi di II livello, è stata esaminata la Relazione Annuale di Controllo (RAC) del Por FESR 2014-2020 relativa al VII anno contabile, periodo 1° luglio 2020 - 30 giugno 2021 trasmessa dalla Regione; tale relazione è stata predisposta dall'AdA.

Sul piano generale del sistema di gestione e controllo, con decisione di Giunta regionale n. 3 del 13 settembre 2021 è stata adottata la versione n° 8 del Si.ge.co; tra le novità va segnalata la revisione degli orientamenti per i revisori dei conti da parte dell'AdG. Con decreto

[215] Da ultimo, si segnala che la relazione sulla sintesi dei controlli evidenzia alla parte D) le decertificazioni operate per ridurre la spesa certificata in conseguenza degli orientamenti di chiusura dei programmi operativi di cui alla comunicazione Ce 2021/C/417/1. Trattasi di decertificazioni che non si riferiscono a rettifiche dovute a controlli effettuati nell'ambito dell'attuazione del Programma, ma alla necessità di decertificare le spese relative a progetti afferenti l'Asse 1 del POR, sul quale si è raggiunto e superato l'importo massimo del contributo FESR, in seguito alla scelta di applicare il tasso del 100 per cento di cofinanziamento FESR. I progetti interessati da tale tipologia di decertificazione sono in tutto 765, cui corrisponde l'importo decertificato di complessivi 29,7 milioni di spesa pubblica.

dirigenziale n. 3682 del 10/03/2021 sono stati aggiornati sia la Strategia di Audit[216], sia il Manuale delle procedure di audit.

In merito agli audit di sistema, sono state condotte due verifiche su responsabili di azione e del relativo Organismo intermedio Sviluppo Toscana di due settori: Ufficio per la transizione digitale e il settore Trasporto pubblico locale su ferro e marittimo. Sulla base delle risultanze degli audit, l'AdA afferma che l'organizzazione e la funzionalità del sistema di gestione e controllo del Por FESR risultano coerenti con le normative comunitarie di riferimento: sono state evidenziate alcune carenze, ma di non elevata significatività e senza impatto finanziario. Entrambi i Responsabili di attività sono stati classificati in categoria 2 ("Funziona ma sono necessari miglioramenti").

La seconda tipologia di controlli (audit delle operazioni)[217] si è concretizzata – a causa delle restrizioni legate all'emergenza sanitaria – in controlli in modalità *desk*, senza riscontri *in loco*. Per la selezione delle operazioni da esaminare è stato effettuato un campionamento statistico con metodo *Monetary Unit Sampling* (MUS) standard in *two periods* a due stadi; in attuazione di tale procedura sono state individuate complessivamente 30 operazioni da sottoporre a controllo, su una popolazione di 2.490 progetti. Nella popolazione dell'anno contabile 2020-2021 sono state rilevate 189 unità negative per un importo di oltre 10 milioni, per cui l'Ada ha proceduto ad un controllo a campione per verificare la natura della rettifica e il suo corretto trattamento.

All'esito dei controlli sulle operazioni sono state riscontrate 19 irregolarità con impatto finanziario (17 nel VI anno), tutte di tipo casuale, distribuite su 12 operazioni, per un totale di spesa irregolare di 85.744,96 euro (241.573,90 nel VI anno); in esito a ciò sono stati detratti dai conti nella spesa totale 69.642,28 euro, con una differenza di 16.102,64 rispetto alla spesa segnalata dall'Ada[218]. Ne è derivato un tasso di errore totale dell'1,735 per cento (1,701 per cento al netto delle rettifiche apportate), al di sotto della soglia di rilevanza fissata (2%)[219], ma superiore rispetto a quello dell'1,67 per cento rilevato nel precedente anno contabile.

Da ultimo, nella relazione è precisato "*Per quanto riguarda le operazioni controllate dall'AdA, si fa presente che non sono stati rilevati casi di sospetta frode né nel periodo contabile 2020-2021, né nei precedenti periodi contabili*". Considerate le risultanze dell'attività, l'Autorità di

[216] Con la versione 6 della Strategia di audit è stato modificato il peso relativo dei due fattori di valutazione del Rischio di controllo (CR): in considerazione dello stato di avanzamento della programmazione, si è ritenuto di ridurre dal 25 per cento al 10 per cento il peso del fattore "Grado di cambiamento rispetto al precedente ciclo di programmazione" aumentando di conseguenza dal 75 per cento al 90 per cento il peso del fattore "Qualità dei controlli interni". È stata quindi aggiornata la valutazione del rischio, alla luce, oltre che della modifica sopra citata, della riprogrammazione del Por a seguito dell'emergenza sanitaria e del consolidamento dei risultati degli audit di sistema effettuati.

[217] Sul punto, si precisa che, per tale tipologia di controlli, l'AdA si avvale dell'assistenza tecnica della società Protiviti GS S.r.l. in forza del contratto del 2016. In dettaglio la società di assistenza effettua i controlli sui campioni di operazioni individuati dall'AdA in esito ad un'attività di *screening* preliminare effettuato da quest'ultima. Le verifiche vengono poi eseguite in base alle modalità impartite dall'AdA, la quale individua anche eventuali questioni su cui focalizzare l'attenzione.

[218] La differenza è ascrivibile alla diversa considerazione da parte dell'AdG nei due casi in cui quest'ultima ha ritenuto di applicare la rettifica alla sola spesa pubblica.

[219] La soglia di materialità, ai sensi dell'art. 28 del Reg. (UE) n. 480/2014, è pari al 2% delle spese di un Programma Operativo o di un gruppo di Programmi Operativi rientranti in un sistema comune di gestione e controllo, incluse nelle domande di pagamento presentate alla Commissione a norma dell'articolo 131 del Reg. (UE) n. 1303/2013 per un determinato periodo contabile.

Audit ha rilasciato un parere di audit senza riserve, riconoscendo un alto livello di affidabilità complessiva del sistema di gestione e controllo.

5.2 Il Por Ico FSE

In merito ai controlli di I livello, la Regione ha trasmesso la sintesi annuale delle relazioni finali di audit elaborata dall'Autorità di Gestione ai sensi dell'art. 125, c. 4, lett. e), del Regolamento (UE) n. 1303/2013, riferita all'anno contabile giugno 2020-giugno2021.

Le verifiche amministrative, svolte sul 100 per cento delle domande di rimborso e sui giustificativi sottostanti[220], hanno luogo generalmente prima del flusso di certificazione, sicché la rilevazione di eventuali spese non ammissibili non genera in via ordinaria rettifiche. Tuttavia, sussistono ipotesi in cui le verifiche in discorso possono essere effettuate su spesa già certificata (ossia, verifiche dei rendiconti finali degli interventi e verifiche legate a ripetizioni di controlli amministrativi su domande di rimborso già certificate effettuate a seguito di segnalazioni di errori da altri attori del controllo), con conseguente necessità di rettifica in caso di irregolarità.

Al riguardo, nel periodo 2020-2021, i controlli si sono estrinsecati prevalentemente in verifiche a conclusione dell'intervento sia entro sia dopo la presentazione della domanda di pagamento intermedio finale. Nel primo caso sono stati verificati 122 progetti, rilevando errori per 433.933,82; nel secondo caso il controllo ha riguardato 25 progetti, intercettando errori per 59.888,30 euro. In esito alle verifiche documentali entro la presentazione della domanda di pagamento intermedio finale, è stata disposta la revoca di 10 interventi per un ammontare di 22.516,44 euro e la revisione e integrazioni di precedenti correzioni per 44.009,59 euro; dopo la presentazione della domanda di pagamento sono state invece effettuate rettifiche per 610,00 euro a seguito di segnalazioni dell'Ada. Pertanto, il totale rettificato a seguito di controlli amministrativi dopo la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio ammonta a 60.498,30 euro, mentre è pari a 500.450,85 euro l'aggregato delle rettifiche legate a verifiche svolte fino alla presentazione della stessa.

Secondo quanto emerge dal Riepilogo annuale delle relazioni finali di audit e dei controlli effettuati - VII periodo contabile del Por FSE "*Nella maggior parte dei casi le decurtazioni entro la presentazione della domanda di pagamento intermedio finale sono legate ai vincoli previsti dagli avvisi della formazione strategica dove la condizionalità del finanziamento pubblico è legata ad obiettivi occupazionali nell'arco di un periodo medio di 6 mesi successivi alla conclusione delle attività formative. Tale casistica è meno presente nelle decurtazioni dopo la presentazione della domanda di pagamento intermedio finale sia per il ridotto numero di rendiconti verificati che per le disposizioni sulla condizionalità degli esiti occupazionali dei percorsi formativi per il periodo di emergenza sanitaria modificate con Delibera di Giunta n. 490 del 10/05/2021.*

Nonostante le difficoltà legate all'emergenza sanitaria[221] sono state condotte anche 436 (573 nell'anno precedente) verifiche *in loco,* finalizzate ad accertare l'effettiva realizzazione dell'attività, la regolarità della spesa nonché a verificare la conformità degli elementi fisici e

[220] Nel caso di progetti affidati con avviso concessorio e finanziati a costi reali i giustificativi sono controllati su un campione del 20 per cento.

[221] Sul punto, si precisa che durante il periodo emergenziale alcune verifiche sono state effettuate tramite accesso da remoto alle piattaforme formative.

tecnici, che hanno portato a rettifiche per 29.721,35 euro, fino alla presentazione della domanda finale di pagamento intermedio, e per 14.887,53 euro dopo la stessa. Gli errori, legati ad aspetti gestionali, sono stati corretti attraverso raccomandazioni al beneficiario e chiarificazioni di alcuni elementi procedurali, quali la tenuta e compilazione del registro delle presenze, oggetto della maggior parte dei rilievi.

In merito ai controlli di II livello, è stata presa in considerazione la Relazione Annuale di Controllo (RAC) relativa al VI anno contabile, periodo 1 luglio 2020 - 30 giugno 2021, trasmessa dalla Regione e predisposta dall'AdA, designata ai sensi dell'art. 123 del Regolamento (UE) e individuata nel settore dell'Avvocatura regionale. Dall'esame del documento emerge che per tali controlli l'AdA si avvale del supporto di Protiviti GS S.r.l. in virtù del contratto affidato nel 2016.

Nel periodo in discorso, sono stati condotti due audit di sistema, relativi al responsabile di attività con il livello di rischio più elevato tra quelli non controllati negli anni precedenti (*i.e.*, "Diritto allo studio universitario e sostegno alla ricerca" e "Contabilità e investimenti" settore creato per sostenere iniziative di contrasto alla pandemia), cui è stato assegnato, in esito all'audit, il giudizio di categoria 2 "Funziona. Sono necessari alcuni miglioramenti", con un livello di affidabilità di grado medio-alto.

Nello stesso arco temporale, sono stati effettuati controlli sulle operazioni, operando un campionamento secondo la metodologia già descritta con riguardo al Por FESR.

Ciò ha portato all'individuazione di 30 operazioni da sottoporre a verifica su una popolazione di 15.066 unità[222], con tasso di campionamento di circa lo 0,2 per cento. In esito ai controlli, sono state riscontrate 2 operazioni caratterizzate da irregolarità (3 nell'anno contabile precedente), tutte di tipo casuale, per un ammontare di spesa irregolare di 711,60 euro, a fronte di una spesa campionata di 12.419.710,24 euro e di una spesa effettivamente controllata di 12.137.055,82 euro[223]; sono state quindi apportate correzioni per 1.321,60 comprendenti anche la spesa irregolare. Ne deriva un tasso di errore pari allo 0,079 per cento e un tasso di errore residuo pari allo 0,078 per cento, nettamente ben al di sotto della soglia di rilevanza del 2 per cento; ciò ha consentito all'AdA di confermare il giudizio sull'efficace funzionamento e di concludere che gli importi dichiarati nei conti sono attendibili, completi e accurati.

5.3 Il Psr FEASR

In relazione al Feasr, la Regione, nella risposta alla nota istruttoria, ha riferito anche in merito al sistema dei controlli.

Più in dettaglio, quanto ai presidi di I livello, il quadro regolamentare prevede che gli stessi siano svolti, in via generale, sul 100 per cento dei progetti relativi alle Misure ad Investimento, ad eccezione di quelli con valore inferiore a 10.000,00 euro o che finanziano azioni immateriali o per costi di certificazione. Le verifiche sono eseguite dagli Uffici periferici regionali responsabili dell'istruttoria, secondo modalità e procedure approvate

[222] Nella popolazione del periodo erano presenti 138 operazioni con importi negativi per quasi 500 mila euro che sono stati trattati come popolazione separata, tutte le rettifiche risultano correttamente registrate.

[223] La differenza è dovuta al fatto che per 8 progetti è stato effettuato un sub campionamento.

dall'Organismo pagatore[224] (Op); esse sono monitorate attraverso il Sistema Informativo ARTEA.

Nel 2021, gli importi non riconosciuti del 2020, risultanti da controlli messi in atto dall'Organismo pagatore a fronte di monitoraggio sul 100 per cento dei controlli di I Livello, ammontano a 420.200,45 (contro i 107.676,72 euro del 2020).

Quanto ai controlli di II livello, la Regione segnala che per il programma FEASR non è prevista l'Autorità di audit; tuttavia, l'Organismo pagatore Artea redige annualmente, a chiusura dei conti, la "Dichiarazione di gestione". In sede istruttoria, viene altresì precisato che l'allegato II della "Dichiarazione di gestione" rappresenta la comunicazione ufficiale alla Commissione europea; essa contiene una ricognizione di informazioni derivate da elaborazioni statistiche operate dall'Op a completamento delle funzioni di autorizzazione, contabilizzazione e pagamento del fondo. In tale relazione sono inclusi i controlli di II livello svolti.

La Regione ha inoltre allegato l'estratto relativo all'ultimo invio riferito all'anno 2020 - nel quale sono individuati tramite codifica i controlli estratti a campione in modalità casuale e di rischio per ogni misura del Psr, sia a superficie e a capo animale sia a investimento.

Nel 2020 sono stati svolti 255 controlli per le misure a superfici e a capo animale (contro i 310 dell'anno precedente) e 54 controlli per gli investimenti. I dati per l'anno 2021 sono in elaborazione e sono 33 per le misure a investimento, non sono invece disponibili dati 2021 sui controlli riferiti a superfici in quanto svolti in convenzione con Agea.

5.4 Il Po FEAMP

In merito al programma in discorso, secondo quanto riferito dalla Regione in sede istruttoria, i controlli sulle domande di liquidazione e quelli *in loco* vengono svolti da ARTEA.

La Regione riferisce che nel 2021 è stata ricevuta una segnalazione da parte della Guardia di Finanza in relazione ad una domanda presentata nel corso del 2018 sulla misura 2.54. che contesta contributi indebitamente percepiti per 76.272,80 euro per varie irregolarità.

La Regione rappresenta di aver comunicato la presunta irregolarità al MiPAAF ai fini della conseguente segnalazione all'OLAF, allegando la documentazione di supporto. Inoltre, la Regione segnala che "*Nel corso del 2022 è pervenuta una notifica da parte della Guardia di Finanza di Livorno relativa ad un'indagine condotta negli anni precedenti su una domanda presentata sulla misura 4.63 del FEAMP (omissis))*".

Da ultimo, la Regione Toscana riferisce che "*non è stata svolta alcuna attività di Audit da parte dell'Autorità competente (AGEA)"* (*prot*. n. 4744/2022).

[224] Decreto n. 63 del 28 giugno 2016 e successive modifiche.

5.5 Il Programma di cooperazione territoriale Italia-Francia Marittimo

In base al quadro regolamentare del programma in discorso, la Regione, in qualità di Autorità di gestione, effettua i controlli di I livello solo sui beneficiari italiani; a tale fine è stata prevista una modalità di controllo "esterna" attraverso l'individuazione, da parte dei beneficiari, di un soggetto incaricato delle verifiche di primo livello, mediante estrazione casuale all'interno di una *short list* predisposta dall'AdG a seguito di avviso pubblico. Tale assetto garantisce una copertura del 100 per cento della spesa rendicontata dei beneficiari.

In dettaglio, nel corso del VI periodo contabile, sono state svolte verifiche amministrative sul 100 per cento delle spese rendicontate; a causa delle restrizioni previste per gli spostamenti fisici sul territorio connessi all'emergenza sanitaria, non sono state disposte verifiche *in loco* di I livello.

Quanto ai controlli di II livello, la Regione ha trasmesso la Relazione Annuale di Controllo (RAC) relativa al VII anno contabile, periodo 1 luglio 2020 - 30 giugno 2021, predisposta dall'Autorità di Audit designata ai sensi dell'art. 123 del Regolamento (UE) e individuata nel settore dell'Avvocatura regionale.

Sul piano dell'organizzazione dei controlli, con decreti 2137 e 23067 è stata approvata la versione n. 5 del Si.ge.co.

Dall'esame della documentazione emerge che l'AdA ha proceduto all'effettuazione dell'audit di sistema sull'Autorità di Gestione, con particolare riguardo all'area tematica delle verifiche di gestione e degli aiuti di stato

All'AdG è stato attribuito un giudizio di categoria 2 "Funziona. Sono necessari alcuni miglioramenti", con un livello di affidabilità di grado medio-alto.

Quanto agli audit sulle operazioni, gli stessi sono stati svolti, sulla base delle direttive impartite dall'AdA e sotto la sua sorveglianza, da BDO Italia S.p.A., società selezionata mediante procedura ad evidenza pubblica. Il campione, individuato con metodo non statistico in più fasi per tener conto della ridotta dimensione della popolazione di beneficiari, si è composto di 5 operazioni (8 nel 2020), su una popolazione di 94 progetti, rappresentativo del 10,24 per cento della spesa certificata nel periodo contabile.

All'esito delle operazioni non sono state rilevate irregolarità finanziarie; il tasso di errore totale risulta pertanto di 0. L'audit dei conti ha portato alla conclusione che gli importi dichiarati sono attendibili completi e accurati. Considerata l'attività svolta l'AdA ha rilasciato un parere di audit senza riserve, ritenendo alto il livello di affidabilità complessiva del Sistema di gestione e controllo.

5.6 Irregolarità e monitoraggio delle azioni di recupero nei Por CReO FESR, Por Ico FSE e nel Psr FEASR (programmazione 2014-2020)

Nei Regolamenti comunitari è previsto l'obbligo di comunicazione alla Commissione europea da parte degli stati membri delle irregolarità e frodi individuate, superiori a 10.000 euro. Con l'ausilio del sistema conoscitivo SIDIF, attualmente in uso presso la Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, vi è la possibilità di accedere ad una banca dati integrata con il sistema informativo IMS *(Irregularity Management System*) dell'Ufficio

europeo per la lotta alle frodi (OLAF). La banca dati SIDIF viene infatti alimentata dai dati presenti sul sistema IMS-OLAF, il quale è prevalentemente un sistema statistico e di monitoraggio delle irregolarità e delle frodi che incidono sul bilancio UE, e dai dati forniti dalle Autorità di gestione su richiesta della Corte dei conti con un *focus* sulle azioni di recupero.

Grazie all'ausilio della Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, è stata effettuata l'estrazione delle irregolarità registrate nel sistema IMS-OLAF [225], limitatamente ai fondi Por FESR, Por FSE, Psr FEASR della programmazione 2014-2020, per poi procedere a richiedere, in sede istruttoria, alla Regione Toscana di relazionare sulle azioni intraprese per il recupero delle somme indebitamente erogate.

Quanto al Por FESR, la Regione Toscana ha indicato le iniziative intraprese per la revoca dei contributi e il recupero delle somme.

Tali azioni si riferiscono a importi da recuperare per un totale di 865.315,15 euro.

Dei 18[226] casi censiti, secondo l'aggiornamento fornito dalla Regione Toscana, 16 sono relativi a decertificazioni già effettuate: in 5 fattispecie il procedimento di recupero si è concluso con reintegro integrale o parziale (1 caso) delle somme o mediante compensazione a saldo del progetto (per complessivi 169.634,46 euro); nelle restanti ipotesi il procedimento di recupero è in corso. In vari casi è in corso un procedimento giudiziario.

Si richiama l'attenzione sulla circostanza che la decertificazione opera sul fronte dei rapporti con la Commissione europea, sottraendo il pagamento dalla certificazione già effettuata; tuttavia, trattandosi di spesa irregolare, resta fermo l'obbligo della Regione di mettere in atto tutte le azioni necessarie al recupero degli importi nei confronti dei relativi beneficiari, a tutela dell'erario pubblico.

Anche per quanto riguarda il Por FSE la Regione ha arricchito l'estrazione inviata in sede istruttoria con le informazioni relative alle azioni intraprese.

Dall'estrazione risultavano importi da recuperare per 153.230,64 euro e recuperi per 43.927,56 euro. Gran parte dei casi era già rappresentato nella relazione di parifica dell'anno 2020. Secondo le informazioni aggiornate prodotte dalla Regione risultano ulteriori somme recuperate; in altri casi non sussiste alcuna esigenza di recupero in quanto le spese sono state compensate con successivi pagamenti. Secondo le informazioni regionali risulta da recuperare un unico caso relativo ad una impresa cancellata nel 2017 con bilancio di liquidazione in perdita. È stata annullata la scheda erroneamente duplicata nell'anno precedente.

In merito alle irregolarità indicate nell'estrazione dal sistema IMF-OLAF per il Psr FEASR, che individua n. 40 posizioni per un ammontare iniziale complessivo da recuperare pari a 1.980.250,74 euro, la Regione, pur non fornendo informazioni di dettaglio circa le singole irregolarità, dichiara che le procedure intraprese per il recupero sono state completate per n. 20 posizioni.

---

[225] La nozione di irregolarità integra qualsiasi violazione di una disposizione normativa che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio UE, solo in caso vi sia un intento doloso dell'autore si è in presenza di una frode. Non si registra la segnalazione di frode in coerenza con quanto indicato nelle RAC.

[226] I progetti indicati dal n. 73331 al n. 89913 erano già stati segnalati nella precedente relazione di parifica e sono state chiesti esclusivamente aggiornamenti.

La Regione riferisce altresì che "*per le restanti 20 posizioni (che residuano un importo a recupero pari ad €. 257.104,80) le procedure intraprese contemplano anche recuperi parziali in relazione a eventuali pagamenti in essere*".

CAPITOLO XIV
I PROFILI ORGANIZZATIVI

Sommario: ***1.*** **L'organizzazione amministrativa e il personale regionale.** - 1.1 L'assetto organizzativo. La dotazione organica e il personale in servizio - 1.2 La programmazione del fabbisogno di personale 2021-2023. - 1.3 La capacità assunzionale 2021. Determinazione e rispetto dei limiti. - 1.3.1 Il superamento delle criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione e degli enti dipendenti. - 1.4 PTFP 2021-2023 della Giunta regionale. Piano assunzionale 2021 e stato di attuazione. - 1.5 PTFP 2021-2023 del Consiglio regionale. Piano assunzionale 2021 e stato di attuazione. - 1.6 Le Progressioni Verticali (PV). - 1.7 Le procedure speciali per il superamento del precariato. - 1.8 La spesa di personale: il rispetto del limite ex art. 1, comma 557-quater l. n. 296/2006. - 1.9 La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite. - 1.10 I profili di criticità delle assunzioni di personale a tempo determinato. - 1.11 Inquadramento del personale giornalista dopo la sentenza della Corte costituzionale 11 novembre 2021 n. 212 e l'Accordo del 7 aprile 2022 - 1.12 La quantificazione del Fondo del personale non dirigente e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. - 1.12.1 I profili di criticità relativi alla costituzione e destinazione del Fondo del personale non dirigente. - 1.12.2 Le criticità delle Progressioni economiche orizzontali (PEO) 2021. - 1.13 Il nuovo inquadramento della dirigenza apicale dopo l'entrata in vigore della l.r. 13 luglio 2021 n. 22. - 1.14 Il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente. - 1.15 Il trattamento accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici. - 1.16 - Considerazioni conclusive. - **2. I controlli interni della Regione Toscana.** - **3. Gli enti e le agenzie regionali.** - 3.1 Gli enti oggetto di esame. - 3.2 I contributi finanziari erogati dalla Regione. - 3.3 I risultati di esercizio. - 3.4 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci. - 3.5 I controlli interni sugli enti dipendenti. - 3.6 La programmazione triennale del fabbisogno di personale (PTFP). – 3.7 – La dotazione organica. - 3.8 La capacità assunzionale degli enti. L'abrogazione dell'art. 22 bisdella l.r. n. 1/2009. – 3.9 Il quadro di indirizzi impartiti dalla Giunta regionale sulla spesa di personale. - 3.10 Le procedure per il superamento del precariato. - 3.11 Il personale comandato e distaccato. - 3.12 Il sistema di nomine dei direttori degli enti. - *3.13 Considerazioni conclusive.*

1 L'organizzazione amministrativa e il personale regionale

1.1 L'assetto organizzativo. La dotazione organica e il personale in servizio

Con l'avvio della XI legislatura, a partire da settembre 2020, è stato riordinato l'assetto interno delle strutture amministrative previste dall'art. 16 della l.r. n. 4/2008 ("*Autonomia dell'Assemblea legislativa*") e dall'art. 3 della l.r. n. 1/2009 ("*Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale*"), rispettivamente, per il Consiglio regionale e per la Giunta regionale. Il modello organizzativo così regolato è articolato in 3 livelli dirigenziali (Segretariato generale - eventuali direzioni di area - settori e posizioni dirigenziali individuali) per il Consiglio e in 3 livelli dirigenziali (Direzione generale - direzioni e Avvocatura regionale - settori e posizioni dirigenziali individuali) per la Giunta. Tra di esse, sul piano funzionale, è previsto un livello c.d. apicale, per il segretario generale del Consiglio, per il direttore generale, per i direttori della Giunta e per l'avvocato generale. La direzione generale della Giunta è gerarchicamente sovraordinata alle direzioni.

A seguito degli atti di riordino[227], nel 2021, sono state istituite 12 strutture dirigenziali per il Consiglio, di cui una apicale (segretariato generale) e 110 strutture dirigenziali per la Giunta, di cui n. 16 apicali (direzione generale, n. 14 direzioni e avvocatura generale). Il livello di dirigenza non apicale è articolato in una direzione di area e in n. 10 settori per il Consiglio e in n. 94 settori per la Giunta.

Al 31 dicembre 2021, la dotazione organica regionale, composta dalle due distinte dotazioni della Giunta regionale - Artea[228] e del Consiglio regionale, presenta una consistenza di 3.496 posti, di cui 125 di livello dirigenziale (apicale[229] e di settore), a fronte dei 3.523 posti, di cui 125 di livello dirigenziale (di settore), definiti al 31 dicembre 2020.

Nel corso del 2021, l'organico consiliare[230] – formato da 274 posti, di cui 12 posizioni dirigenziali, non ha subito variazioni quantitative, pertanto, il decremento complessivo di 27 posti, riguardanti peraltro solo il personale non dirigenziale, è dovuto alle rimodulazioni operate dalla Giunta con il proprio Piano triennale di fabbisogno del personale 2021-2023[231].

La tabella che segue mostra, distintamente per le due strutture, i relativi dati, evidenziandone, per il personale del comparto, la suddivisione in categorie.

[227] Deliberazione dell'ufficio di presidenza 7 gennaio 2021, n. 7 e decreti del Segretario generale n. 46 del 27 gennaio 2021 e n. 106 del 25 febbraio 2021 per il Consiglio e d.g.r. n. 38 del 25 gennaio 2021 per la Giunta.

[228] Si ricorda che il personale assegnato ad Artea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) è confluito nel ruolo organico della Giunta regionale a seguito delle modifiche introdotte con l.r. n. 66/2011 alla relativa legge istitutiva, l.r. n 60/1999. Nell'assetto di Artea, ridefinito con decorrenza 1° agosto 2021, sono presenti 3 strutture a responsabilità dirigenziale.

[229] Per l'assetto organico della dirigenza regionale si rinvia a quanto specificatamente illustrato nel relativo paragrafo, limitandosi ad evidenziare, in questa sede, che i 125 posti presenti in dotazione organica, includono, al 31 dicembre 2021, le posizioni dei dirigenti apicali (direttore generale, direttori della Giunta regionale, avvocato generale e segretario generale del Consiglio), per effetto della d.g.r. n. 895 del 6 settembre 2021 e della delibera dell'ufficio di presidenza del Consiglio n. 90 del 9 settembre 2021, le quali, in fase di prima attuazione della l.r. 13 luglio 2021 n. 22 che ha previsto il collocamento di tali figure nella dotazione organica dell'ente, hanno disposto di ricondurre le stesse nell'ambito della preesistente dotazione organica, senza aumentarne i relativi posti, con conseguenti effetti incrementali solo sul numero dei posti effettivamente coperti. Da ultimo, peraltro, con l'approvazione della recente legge regionale 1° marzo 2022, n. 5, è stato disposto l'incremento della dotazione organica dirigenziale della Giunta e del Consiglio di complessive n. 17 unità.

[230] Come definito con deliberazione dell'ufficio di presidenza n. 68 del 1° luglio 2021, di approvazione del Piano triennale di fabbisogni del personale 2021-2023 e con deliberazione dell'ufficio di presidenza n. 90 del 9 settembre 2021 (che ha ricondotto la figura del segretario generale nei 12 posti dirigenziali esistenti).

[231] Adottato con delibera n. 627 del 7 giugno 2021 e aggiornato con delibera n. 997 del 4 ottobre 2021 (e con delibera n. 895 del 6 settembre 2021 che ha ricondotto le figure del direttore generale, dei direttori e dell'avvocato generale nei 113 posti esistenti).

Tab. 1 - Dotazione organica regionale al 31 dicembre 2021.

Qualifiche	31 dicembre 2020			31 dicembre 2021		
	Giunta regionale – Artea d.g.r. 795/2020 e d.g.r. 1348/2020	Consiglio regionale delib. Ufficio Presid. n. 65/2020	Totale organico regionale	Giunta regionale e Artea d.g.r. 997/2021	Consiglio regionale delib. Ufficio Presid. n. 68/2021	Totale organico regionale
Dirigenti (a)	**113**	**12**	**125**	**113**[1]	**12**[2]	**125**[3]
D	1.592	111	**1.703**	1.594	111	**1.705**
C	1.256	108	**1.364**	1.268	108	**1.376**
B	276	41	**317**	235	41	**276**
A	12	2	**14**	12	2	**14**
Totale comparto (b)	**3.139**	**262**	**3.398**	**3.109**	**262**	**3.371**
Totale generale (a)+(b)	**3.249**	**274**	**3.523**	**3.222**	**274**	**3.496**

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Note:

[1] Al 31 dicembre 2021, tali posti includono le posizioni dei dirigenti apicali della Giunta (direttore generale, avvocato generale e n. 14 direttori).

[2] Al 31 dicembre 2021, tali posti includono la posizione del dirigente apicale del Consiglio (segretario generale).

[3] Con l.r. 1° marzo 2022, n. 5, è stato disposto l'incremento delle dotazioni organiche dirigenziali di "un numero di posti corrispondente alle figure dirigenziali apicali del Direttore generale, dell'Avvocato generale, e di quattordici direttori della Giunta regionale, nonché del Segretario generale del Consiglio regionale". I relativi provvedimenti attuativi sono in fase di definizione. Attualmente, solo il Consiglio regionale, con delibera dell'ufficio di presidenza n. 51 del 13 aprile 2022, ha incrementato la relativa dotazione organica dirigenziale - innalzando da 12 a 13 il numero dei posti.

In particolare, la Giunta ha evidenziato, nel Piano stesso, di aver operato tali rimodulazioni "*sulla base delle effettive esigenze di personale del triennio di programmazione 2021-2023, tenuto conto delle progressioni tra le categorie, del personale attualmente in posizione di comando da altra amministrazione e del personale a tempo determinato, ed in ragione altresì del progressivo superamento delle professionalità a prevalente contenuto operativo (categoria B) a favore di un accrescimento delle professionalità medio-alte (categorie C e D), fermo restando l'opportunità del mantenimento di un contingente minimo per esigenze correlate al collocamento mirato*".

Nella tabella che segue si espone il grado di copertura della dotazione organica al 31 dicembre 2021 - rilevato dai Piani triennali 2022-2024 approvati con d.g.r. n. 389 dell'11 aprile 2022 e con delib. UP n. 51 del 13 aprile 2022 con riferimento al personale in servizio, rispettivamente, al 1° gennaio 2022 per la Giunta e al 31 dicembre 2021 per il Consiglio.

I dati mostrano un livello di copertura di oltre il 90 per cento per entrambe le strutture e, in particolare, del 94,90 per cento per la Giunta e Artea e del 91,97 per cento per il Consiglio.

Tab. 2 - Grado di copertura della dotazione organica regionale.

Qualifiche	PTFP 2022-2024 -d.g.r. n. 389/2022			PTFP 2022-2024-delib. UP n. 51/2022		
	Dotazione organica Giunta e Artea al 31/12/2021	Personale in servizio Giunta e Artea all'1/1/2022[232]	Posti vacanti all' 1/1/2022	Dotazione organica Consiglio al 31/12/2021	Personale in servizio Consiglio al 31/12/2021[233]	Posti vacanti all' 1/1/2022
Dirigenti (a)	**113**	**101**	**12**	**12**	**12**	0
D	1.594	1.530	64	111	105	6
C	1.268	1.182	86	108	98	10
B	235	233	2	41	35	6
A	12	12	0	2	2	0
Totale comparto (b)	***3.109***	***2.957***	***152***	***262***	***240***	22
Totale generale (a)+(b)	**3.222**	3.058	164	**274**	**252**	22
% personale in servizio	**94,90**			**91,97**		

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Quanto alle strutture di supporto agli organi di governo della Regione e agli organi politici del Consiglio, regolate dalla l.r. n. 1/2009 citata, agli articoli da 40 a 47 per la Giunta, da 48 a 53 per il Consiglio e da 55 a 59 per i gruppi consiliari, si rappresenta che le stesse hanno un proprio organico, distinto da quello dei ruoli regionali e determinato con provvedimenti della Giunta regionale e del Consiglio regionale, da adottarsi entro novanta giorni dall'insediamento della legislatura. I relativi atti sono stati, pertanto, adottati a fine 2020[234]. In particolare, per gli organi di governo della Giunta[235] è attualmente prevista una dotazione massima di n. 89[236] posti, incluso il Portavoce del Presidente, a fronte della quale risultano in servizio - nel 2021 - n. 81 unità di personale. Per gli organi politici del Consiglio[237], per i quali è prevista la possibilità di attivare rapporti part-time a fronte di una unità a tempo pieno (entro limiti definiti), la dotazione è determinata in 22 posti, di cui due riguardanti il Portavoce dell'opposizione, oltre a quella dei gruppi consiliari, individuata in termini di budget finanziario[238] per ciascun consigliere (in tutto n. 41, incluso il Presidente della giunta). Nel 2021

[232] Come indicato nel Piano stesso, il personale in servizio "*include le assunzioni complessivamente realizzate … al 1 gennaio 2022"* e comprende, altresì, oltre ai "*posti mantenuti indisponibili a vario titolo*", intendendosi per tali "*quelli dei dipendenti del c.d. "contingente a disposizione" (comandi in uscite e aspettative), sia per il personale delle categorie che per quello della dirigenza; per il personale delle categorie sono altresì inclusi i 7 posti relativi al personale residuo di cui ai licenziamenti senza preavviso del settembre 2019"* anche i "*posti a copertura delle assunzioni a tempo determinato ex art. 1, commi 176 e 177, della L. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) nonché ex 1, commi 701-704, della L. 30 dicembre 2020, n. 178 con riferimento al personale delle categorie*". In entrambi i casi, di tali posti non è specificata la consistenza numerica alla data del 1° gennaio 2022 (presa a riferimento per il personale in servizio).

[233] Come indicato nel relativo Piano, i dati includono complessivi 8 posti (di cui 1 dirigente, 3 cat. D, 1 cat. C e 3 cat. B) dichiarati indisponibili, tra cui quelli del personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici.

[234] Segnatamente, con d.g.r. n. 1340 del 2 novembre 2020 - e con deliberazione del Consiglio regionale n. 66 del 28 ottobre 2020.

[235] Ufficio di gabinetto del presidente, segreteria del presidente, segreteria del vice presidente e segreterie dei componenti la giunta.

[236] A seguito della modifica apportata con d.g.r. n. 1059 del 18 ottobre 2021.

[237] Ufficio di presidenza (presidente, vicepresidenti e consiglieri segretari), portavoce dell'opposizione e gruppi consiliari.

[238] Ai sensi dell'art. 8 della l.r. 27 dicembre 2012, n. 83 (*"Disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari. Abrogazione della l.r. 60/2000 e della l.r. 45/2005. Modifiche alla l.r. 61/2012*"), il budget è quantificato "*nel rispetto del parametro omogeneo di cui alla deliberazione della Conferenza Stato-Regioni 235/CSR/2012*" ovvero nell'importo di euro

risultano in servizio n. 56 unità presso le segreterie dei gruppi consiliari e n. 28 unità presso gli uffici di segreteria della presidenza e del portavoce dell'opposizione.

1.2 La programmazione del fabbisogno di personale 2021-2023

Il quadro normativo vigente in materia di politiche assunzionali conferma la centralità del piano triennale di fabbisogno di personale (PTFP), previsto dagli artt. 6 e 6-*ter*del d.lgs. n. 165/2011 (TUPI) e declinato, nei contenuti, dalle linee di indirizzo approvate con d.m. 8 maggio 2018[239], quale strumento di pianificazione[240] che vincola le amministrazioni al rispetto degli equilibri di finanza pubblica e all'efficientamento della gestione organizzativa e di acquisizione delle risorse umane, come in dettaglio illustrato nelle relazioni allegate ai precedenti giudizi di parifica.

Giova ricordare, sinteticamente, in questa sede, che tale documento, redatto annualmente - in prospettiva triennale - e da sottoporre "*ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti anche al fine di verificarne la coerenza con i vincoli di finanza pubblica*" (cfr. linee guida citate) deve espressamente indicare gli elementi richiesti dal comma 2 e dal comma 3 dell'art. 6 cit., ovvero "*le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente*" e "*la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima*". La dotazione organica, in particolare, indica la "*spesa potenziale massima*" sostenibile dall'ente per la spesa di personale, esprimendo al contempo i costi correlati al personale in servizio e quelli derivanti dalle assunzioni programmate. Per tale ragione, la stessa va espressa, nel piano, in termini finanziari, come osservato dalla Sezione nella relazione allegata al giudizio di parifica sul rendiconto 2020, fermo restando che "*la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente*" (comma 3, art. 6 cit.) e che "*in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, non può essere superiore … per le amministrazioni quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge*" (cfr. linee guida citate).

58.571,44 ed è quantificato per il gruppo in base al numero di consiglieri aderenti e per ogni consigliere aderente al gruppo misto.

[239] Adottato previa intesa in Conferenza unificata del 19 aprile 2018 con regioni, enti regionali, sistema sanitario nazionale e enti locali.

[240] Il PTFP confluirà nel "Piano Integrato di Attività e Organizzazione della Pubblica Amministrazione" (PIAO), introdotto dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, c.d. "decreto reclutamento", convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, quale nuovo documento unico di programmazione, in sostituzione di tutti i piani che finora le pubbliche amministrazioni erano tenute a predisporre (tra i quali quelli relativi alla performance, al lavoro agile - POLA e all'anticorruzione). L'adozione del PIAO, inizialmente prevista entro il 31 gennaio 2022, poi prorogata al 30 aprile 2022 (dal decreto Milleproroghe), è stata ulteriormente differita al 31 luglio 2022 dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36. Con il recente d.p.r. n. 81 del 24 giugno 2022 (pubblicato in G.U. il 30 giugno 2022 è stato adottato il "*Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione*". Anche i contenuti e lo schema tipo del nuovo documento di programmazione sono stati definiti recentemente, con il decreto del ministro della pubblica amministrazione, adottato di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, in data 30 giugno 2022.

Allo stato, tale limite è costituito dall'art. 1 comma 557-*quater* della l. n. 296/2006, *id est* dalla spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013, fatte salve le maggiori spese autorizzate dal legislatore, in deroga al suddetto limite, da contenere comunque entro gli specifici e diversi tetti, laddove introdotti dal legislatore stesso. Il valore medio del triennio 2011-2013, peraltro, è da rispettare anche a consuntivo e include, come è noto, componenti di spesa a loro volta soggette ad ulteriori limiti, tra cui le assunzioni di personale a tempo determinato.

Relativamente al contenuto del piano, le linee di indirizzo specificano, in coerenza con il quadro normativo appena descritto, che "*Il PTFP deve indicare le assunzioni a tempo indeterminato previste nel triennio, nonché ogni forma di ricorso a tipologie di lavoro flessibile nel rispetto della disciplina ordinamentale di cui agli articoli 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, nonché delle limitazioni di spesa previste dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 … rimarcando sempre la necessità di rispettare i vincoli di finanza pubblica previsti di cui occorre dare ogni evidenza possibile nel PTFP*".

Ciò premesso, entrambe le strutture deputate alla programmazione dei fabbisogni di personale in base alle rispettive norme di riferimento (art. 23 l.r. n. 1/2009 per la Giunta e art. 11 l.r. n. 4/2008 per il Consiglio), hanno provveduto ad approvare il PTFP 2021-2023. Come detto nel precedente paragrafo, la Giunta ha adottato la delibera n. 627 del 7 giugno 2021 e il Consiglio la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 68 del 1° luglio 2021. Sulle relative proposte è stato acquisito il parere del Collegio dei revisori dei conti "*in ordine alla compatibilità dei relativi oneri con gli equilibri di finanza pubblica*", il quale si è pronunciato favorevolmente, con rispettivi pareri n. 125 del 7 giugno 2021[241] e n. 130 del 23 giugno 2021. Si dà atto che il Consiglio regionale ha recepito le osservazioni che la Sezione aveva espresso già nella relazione allegata al giudizio di parifica sul rendiconto 2019, integrando, come richiesto, il contenuto del proprio PTFP con la "quantificazione delle risorse destinate all'attuazione del piano".

Nel corso del 2021 la Giunta ha aggiornato la programmazione 2021, con delibera n. 997 del 4 ottobre 2021, per far fronte ad ulteriori propri fabbisogni di personale, correlando la relativa spesa ai risparmi derivanti dalle cessazioni "certe"[242] calcolate al 30 settembre 2021, di euro 470.910, prospettando, inoltre, correttamente, un nuovo calcolo che evidenzia il rispetto del valore soglia-limite della spesa complessiva così incrementata. Il Collegio si è espresso anche in questo caso favorevolmente, con parere n. 147 del 1° ottobre 2021.

Soffermandosi sul contenuto dei PTFP, in considerazione di quanto sopra espresso si ribadisce la necessità di rappresentare compiutamente, negli stessi, oltre ai valori finanziari della dotazione organica anche quelli associati al personale in servizio, alle cessazioni intervenute e stimate nell'anno di riferimento e quelli relativi a tutte le nuove assunzioni programmate. I piani redatti non forniscono, infatti, una puntuale dimostrazione della previsione di spesa associata alle diverse componenti della stessa, limitandosi ad esporre la

[241] Nel parere n. 125/2021 relativo alla d.g.r. n. 627/2021, in particolare, il Collegio si è espresso sulle risorse assunzionali complessive della Regione, incluse dunque quelle del Consiglio, comunicate con nota del Segretario generale prot. n. 9124 del 7 giugno 2021, nelle more della predisposizione della proposta di deliberazione del relativo Piano (approvato, come detto il 1° luglio 2021), riservandosi comunque la successiva verifica in sede di esame della relativa proposta presentata dal Consiglio stesso.

[242] Ovvero le cessazioni per le quali è stata già presentata "*domanda al 30/09/2021 e non considerate nella programmazione 2021-2023*".

programmazione delle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato. In particolare, manca del tutto la spesa di personale a tempo determinato. Tale carenza impedisce una corretta valutazione delle singole componenti della spesa complessivamente programmata, in funzione della loro coerenza con gli stanziamenti di bilancio nonché del rispetto dei diversi limiti cui le stesse sono assoggettate.

Parimenti, a fronte della dotazione organica iniziale e finale dell'anno di riferimento, dovranno essere indicati i posti coperti, con specificazione delle modalità di copertura anche per il personale non di ruolo assunto a tempo determinato – e, per quest'ultima categoria, anche le assunzioni non correlate a posti previsti in dotazione organica - e quelli vacanti. Ciò anche al fine di consentirne il raffronto con i rispettivi dati finanziari. Analoga evidenza della tipologia di assunzione prevista andrà riferita anche alla esposizione dei dati riguardanti le procedure di reclutamento e lo stato di attuazione delle precedenti programmazioni. Su tale punto, la conferma delle programmazioni precedenti e/o l'eventuale riprogrammazione delle stesse, ancorché formi oggetto di approvazione nello specifico atto deliberativo di adozione del PTFPT, dovrà trovare distinta e completa illustrazione nel documento stesso ai fini della trasparenza.

Da ultimo, nell'esposizione dei dati riguardanti i nuovi fabbisogni è opportuno che gli stessi consentano immediata leggibilità della correlazione tra i seguenti elementi che costituiscono il presupposto delle assunzioni:

- quantificazione delle risorse - nel rispetto del valore soglia di sostenibilità finanziaria nonché della capacità assunzionale dell'anno di riferimento – e unità di personale cui le stesse vengono destinate in relazione agli incrementi rilevati come fabbisogno (allo stato tali elementi sono rinvenibili in una separata relazione tecnico-finanziaria che non forma parte integrante del piano);
- dimostrazione delle risorse disponibili ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 a copertura delle assunzioni di personale a tempo determinato (che, come detto, devono essere incluse nel piano);
- dimostrazione delle risorse provenienti da "*altri soggetti*" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) e destinate al finanziamento di tutte le assunzioni che, parimenti, devono essere illustrate nel piano anche (e soprattutto) al fine della corretta rappresentazione degli importi che, ai sensi dell'art. 57, comma 3-septies, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104[243], potranno essere esclusi, a decorrere dal 2021, dal calcolo del valore soglia.

L'amministrazione, in esito al contraddittorio, ha manifestato l'impegno di "valorizzare" le suddette indicazioni, a partire dalla programmazione del triennio 2023-2025. La Sezione ribadisce le osservazioni sopra esplicitate in merito alla redazione e al contenuto dei PTFP, prendendo atto dell'impegno dell'amministrazione a provvedere in tal senso.

Nel merito degli ulteriori contenuti dei Piani, si dà atto che i medesimi espongono, distintamente, i processi di analisi per la rilevazione quantitativa e qualitativa del fabbisogno di personale, i relativi criteri di reclutamento e la conseguente ridefinizione delle rispettive dotazioni organiche.

[243] Recante "*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 13 ottobre 2020, n. 126.

Per il dettaglio sullo stato di attuazione dei medesimi e sul rispetto dei limiti della capacità assunzionale, si rinvia ai paragrafi successivi.

1.3 La capacità assunzionale 2021. Determinazione e rispetto dei limiti

A decorrere dall'anno 2020, le facoltà assunzionali delle regioni a statuto ordinario trovano regolamentazione nella disciplina introdotta dall'art. 33, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34 (c.d. "decreto crescita", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58) e dal d.m. attuativo del 3 settembre 2019 (recante "*Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni*"), più ampiamente descritta nella relazione allegata al precedente giudizio di parifica.

In estrema sintesi, le nuove regole finalizzate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato – di cesura rispetto alla previgente logica basata sul *turn over* – si fondano su un criterio di sostenibilità finanziaria della spesa di personale complessiva e consentono agli enti destinatari di disporre assunzioni di personale a tempo indeterminato incrementando la spesa di personale, registrata nell'ultimo rendiconto approvato, fino ad una spesa complessiva - per tutto il personale dipendente - non superiore ad un " *valore soglia" definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto di quelle la cui destinazione è vincolata, ivi incluse, per le finalità di cui al presente comma, quelle relative al servizio sanitario nazionale ed al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione*" (art. 33, comma 1, del d.l. citato). Il d.m. attuativo del 3 settembre 2019, differenziando gli enti per fasce demografiche, ha individuato il valore soglia-limite di riferimento (art. 4, comma 1) e ha dettato disposizioni per il calcolo del rapporto tra la spesa di personale e la media delle entrate correnti. Lo stesso decreto attuativo ha previsto, all'art. 5, una fase di prima applicazione quinquennale (2020-2024) nella quale le regioni che si collocano al di sotto del valore-soglia[244] possono incrementare, gradualmente, la spesa di personale registrata nel 2018 "*in misura non superiore al 10% nel 2020, al 15% nel 2021, al 18% nel 2022, al 20% nel 2023 e al 25% nel 2024, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione*", rispettando, altresì, il limite del valore-soglia anche per la spesa di personale totale, comprensiva di detti incrementi. Nel delineato contesto normativo[245] sono state, inoltre, introdotte talune deroghe ai limiti "storici" della spesa di personale. In particolare, l'art. 6 del d.m. attuativo ha previsto che "*La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall' art. 1, comma 557-quater della legge 27 dicembre 2006, n. 296*" e l'art. 33, comma 1, ha disposto che "*Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all' articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione*

[244] In caso di superamento del valore soglia, la spesa di personale non può essere incrementata e il legislatore impone un percorso di graduale riduzione del rapporto della stessa sulla media delle entrate correnti attraverso limitazioni più o meno rigide al *turn over*.

[245] Imperniato, dunque, "*sulla "tenuta finanziaria" degli enti, con un riferimento espresso al "personale a tempo indeterminato", nonché ad una spesa complessiva per "tutto il personale dipendente*" (così Sez. Autonomie, delib. n. 17/2019), e con il quale "*… viene indirettamente sollecitata la cura dell'ente nella riscossione delle entrate e la definizione, con modalità accurate, del FCDE …*" (così Sez. reg. Emilia-Romagna, delibere. n. 32/2020 e n. 55/2021).

organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018"[246]. Da ultimo, è stata introdotta una deroga anche al criterio di computo del rapporto spesa di personale/media entrate correnti, con il citato art. 57, comma 3-septies, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 che – a decorrere dal 2021 - consente di escludere, ai fini del calcolo del valore-soglia, tutte le assunzioni – incluse quelle di personale a tempo determinato – finanziate al di fuori del bilancio regionale, con risorse provenienti da "*altri soggetti*" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati), per l'intera spesa e la correlata entrata (o la quota parte di esse) "*eterofinanziata*".

In base alla fascia demografica di appartenenza, calcolata sulla popolazione residente al 1° gennaio 2020[247], il valore soglia-limite, indicatore di sostenibilità finanziaria della spesa di personale per la Regione Toscana, è pari all'11,5 per cento. Il rispetto di tale valore costituisce, come detto, condizione necessaria affinché la Regione possa procedere, nel 2021, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato incrementando la relativa spesa nel limite delle misure percentuali sopra descritte.

L'ente ha dimostrato, in sede istruttoria, di rispettare il suddetto parametro ed ha fornito, a tal fine, i dati dai quali risulta evidente come lo stesso si collochi al di sotto del suddetto valore soglia-limite, con un rapporto pari al 9,9 per cento (calcolato alla data di adozione del PTFP 2021-2023 - 7 giugno 2021) e dell'8,62 per cento (calcolato alla data di aggiornamento del PTFP 2021-2023 – 4 ottobre 2021)[248].

Nel dettaglio, la spesa di personale 2020 è di euro 168.372.257 e la media delle entrate correnti 2018/2020 è di euro 1.952.827.233.

Tab. 3 - Rispetto del valore soglia-limite. (in euro)

Voci	Importi
Spesa di personale 2020 (a)	168.372.257
Media entrate correnti 2018-2020 (b)	1.952.827.233
Rapporto (a) / (b)	8,62%
Valore soglia Regione Toscana	11,5%

Fonte: Regione Toscana (nota prot. n. 217418/2022).

In applicazione degli artt. 4 e 5 del richiamato d.m. attuativo, la capacità assunzionale relativa all'anno 2021 è quantificata in euro 24.153.072, pari al 15 per cento della spesa di personale 2018. Tale importo indica l'incremento massimo della spesa di personale sostenibile

[246] In base al d.m. attuativo e al parere del Mef, in risposta alla nota n. 5532 del 15 luglio 2020 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, è garantita la salvaguardia del limite 2016 originario, in caso di personale in servizio, nell'anno di riferimento, in numero inferiore rispetto a quello 2018.

[247] Comunicata dall'ente con nota n. 217418 del 25 maggio 2022 (3.692.555 abitanti, dati ISTAT).

[248] L'ente ha fornito, al riguardo, non solo i dati calcolati in base all'ultimo rendiconto approvato alla data adozione del PTFP 2021-2023 (avvenuta con d.g.r. n. 627 del 7 giugno 2021) derivanti dal rapporto tra la spesa di personale 2019 (di euro 162.950.193) e la media delle entrate correnti 2017/2019 (di euro 1.738.762.420) – che è risultato pari al 9,9 per cento – ma anche quelli relativi al rapporto spesa di personale 2020/media entrate correnti 2018-2020, calcolato in base all'ultimo rendiconto approvato alla data di aggiornamento del PTFP 2021/2023, formalizzato con d.g.r. n. 997 del 4 ottobre 2021, che è risultato pari all'8,62 per cento. Con la citata nota n. 217418/2022, sono stati, peraltro, inoltrati i prospetti elaborati dalla competente Direzione Programmazione e Bilancio per la verifica dei dati comunicati dal Mef (BDAP) ai fini del calcolo della media delle entrate correnti, secondo i criteri di computo descritti nel d.m. attuativo.

dall'ente nel 2021, garantendo comunque il rispetto del valore soglia limite dell'11,5 per cento della spesa totale così incrementata.

Occorre pertanto verificare il rispetto di entrambi i suddetti limiti, ricordando che le assunzioni di personale a tempo indeterminato devono risultare coerenti "*con i piani triennali dei fabbisogni di personale*" oltre a garantire "*il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione*".

A fronte del primo di essi – indice della capacità assunzionale 2021, a cui corrisponde un incremento massimo della spesa di personale, sostenibile nel 2021, pari ad euro 24.153.072 - l'amministrazione, con la d.g.r. n. 627 del 7 giugno 2021[249] di approvazione del PTFP 2021/2023, ha messo a disposizione, inizialmente, per le nuove assunzioni 2021, un budget di importo pari a euro 3.742.617. Successivamente, a fronte dei maggiori risparmi derivanti dalle cessazioni "certe"[250], ricalcolate al 30 settembre 2021, ha rideterminato[251] tale budget nella misura definitiva di euro 4.244.357 rispettando, dunque, anche in fase di rimodulazione del Piano, i limiti previsti dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019 e dall'art. 5 del d.m. attuativo. L'incremento massimo di spesa consentito nel 2021 risulta, dunque, rispettato in fase programmatoria e, a maggior ragione, lo sarà in fase attuativa, considerato che il PTFP ha valore autorizzatorio e quindi gli importi di spesa programmati, nell'ambito di tale documento, rappresentano un limite invalicabile in fase di attuazione delle relative procedure di reclutamento.

La tabella che segue mostra la suddivisione delle risorse disponibili tra Giunta regionale e Consiglio regionale, oltre ad evidenziare il rispetto della capacità assunzionale 2021, come sopra quantificata.

Tab. 4 - Budget assunzionale del PTFP 2021-2023 – Giunta regionale e Consiglio regionale – verifica del rispetto della capacità assunzionale 2021. (in euro)

Risorse	Giunta	Consiglio
Budget assunzionale 2021 d.g.r. n. 997 del 4 ottobre 2021	3.574.771	669.586
Totale	4.244.357	
Capacità assunzionale 2021 (Pari al 15 per cento della spesa di personale 2018)	**24.153.072**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Toscana.

Per la verifica del rispetto del contestuale limite - consistente nel valore soglia, pari all'11,5 per cento del rapporto della spesa di personale prevista per l'anno 2021 (comprensiva degli incrementi di cui sopra) con la media delle entrate correnti 2018/2020 - si fa riferimento

[249] Si ricorda che il PTFP adottato dalla Giunta contiene la quantificazione delle risorse complessive destinate dall'ente alle assunzioni, esponendo distintamente quelle indicate dal Consiglio regionale nel proprio PTFP adottato ai sensi dell'art. 11 della l.r. n. 4/2008, recante "*Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale*". Come segnalato nelle precedenti relazioni, infatti, ancorché il Consiglio sia dotato di autonomia funzionale, organizzativa e amministrativo-contabile e disponga di un proprio ruolo di personale amministrativo (dirigenza e comparto) e di un proprio bilancio, la spesa per il personale amministrativo grava unicamente sul bilancio della Regione Toscana.

[250] Ovvero le cessazioni per le quali è stata già presentata "*domanda al 30/09/2021 e non considerate nella programmazione 2021-2023*".

[251] Con d.g.r. n. 997 del 4 ottobre 2021 di aggiornamento del Piano.

al calcolo prospettato nella stessa d.g.r. n. 997/2021[252], dal quale emerge che l'amministrazione ha tenuto conto, a tal fine, delle voci esposte in tabella.

Tab. 5 - Indice di sostenibilità finanziaria della spesa di personale presunta 2021 e verifica del rispetto del valore soglia. (in euro)

Voci	Importi
Spesa del personale – consuntivo 2020	168.372.257
Spese derivanti da PTFP 2019-2021 e 2020-2022 in corso di realizzazione GR	9.518.768
Spese derivanti da PTFP 2019-2021 e 2020-2022 in corso di realizzazione CR	937.842
Economie derivanti da cessazioni GR	- 4.811.909
Economie derivanti da cessazioni CR	- 574.835
Economie derivanti da progressioni tra categorie GR	- 1.187.505
Economie derivanti da progressioni tra categorie CR	-77.905
Costi associati al PTFP 2021-2023 GR	3.574.771
Costi associati al PTFP 2021-2023 CR	669.586
Spesa presunta per rinnovi contrattuali	1.185.026
Totale spesa personale presunta anno 2021 (a)	177.606.096
Media entrate correnti 2018/2020 (b)	1.952.827.233
Indice di sostenibilità finanziaria: rapporto (a)/(b)	**9,09%**
Valore soglia Regione Toscana	**11,5%**

Fonte: Regione Toscana: d.g.r. n. 997/2021, relazione tecnico-finanziaria allegata alla proposta di delibera e nota prot. n. 217418/2022.

La spesa complessiva di personale[253], anno 2021, così quantificata, è pari a euro 177.606.096 e, rapportata con la media delle entrate correnti 2016-2018, pari a euro 1.952.827.232, viene stimata nella misura del 9,09 per cento, attestandosi al di sotto del valore soglia limite dell'11,5 per cento. Risultano, pertanto, rispettati entrambi i nuovi limiti individuati dall'art. 33 e dal d.m. attuativo.

Quanto alla capacità assunzionale prevista nel PTFP 2021-2023 in chiave prospettica, per gli anni 2022 e 2023 del triennio di riferimento, si osserva che entrambi gli organi competenti hanno confermato la decisione, già assunta nei PTFP 2020-2022, di autorizzare le assunzioni limitatamente al primo anno "*potendosi determinare, per le successive annualità 2022 e 2023 del medesimo, modifiche anche significative in ragione dell'andamento delle entrate e della conseguente*

[252] Comunicato dall'amministrazione anche in sede istruttoria, con la citata nota n. 217418 del 25.05.2022.

[253] Con riguardo al calcolo dell'aggregato spesa di personale - da prendere a riferimento per la verifica del rispetto del valore soglia, nel rapporto con la media delle entrate correnti - che l'orientamento giurisprudenziale contabile è quello di ritenere incompatibile la "*generalizzata trasposizione nel nuovo quadro normativo delle precedenti eccezioni ai suddetti vincoli*", pertanto, "*La spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva non è esclusa dal computo della spesa complessiva per tutto il personale dipendente …*" (così Sez. controllo Lombardia, delib. n. 85/2020). Più in generale è utile ricordare che, nel nuovo sistema assunzionale, "*tutti i dipendenti, in qualsiasi modo assunti (per concorso pubblico, per mobilità, per scorrimento di graduatoria) contribuiscono, con la loro spesa imputata al bilancio dell'ente, a determinare il volume della spesa del personale rilevante al fine di determinare i limiti assunzionali in rapporto con le entrate correnti*" (così Sezione controllo Toscana, delib. 34/2021/PAR). Ne consegue che le assunzioni per mobilità da parte delle regioni non possono più considerarsi "neutrali" e devono trovare copertura nelle risorse destinate da ciascun ente all'attuazione del PTFP. Parimenti, le progressioni verticali "consumano" il budget assunzionale dell'anno di riferimento. il giudice contabile ha affermato, in tal caso, che "*laddove l'amministrazione intenda procedere a progressioni verticali, la stessa consumi il budget assunzionale per quell'esercizio finanziario. Mentre la spesa annuale per il personale risulterà incrementata solo per l'importo differenziale fra la categoria di provenienza e quella di destinazione, il budget assunzionale deve ritenersi eroso per l'integrale importo della retribuzione*." (così Sez. reg. contr. Abruzzo, delib. n. 38/2019).

verifica di sostenibilità finanziaria della spesa prevista"; si dà atto, tuttavia, che la relativa stima effettuata evidenzia, anche per tali anni, il rispetto del limite di incremento annuale e del valore soglia della spesa complessiva prevista.

1.3.1 Il superamento delle criticità sulla "capacità assunzionale complessiva" della Regione e degli enti dipendenti

Con l'art. 22 *bis* della l.r. n. 1/2009, istitutivo della "*Capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti*" la Giunta regionale aveva previsto di poter definire "*annualmente, con deliberazione, la capacità assunzionale propria e degli enti dipendenti, nel rispetto della normativa vigente e degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza contabile. La capacità assunzionale complessiva è ripartita in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente, garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'articolo 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007*"). La disposizione ha formato oggetto di rilievi da parte della Sezione, che aveva ravvisato nella stessa, sin dal momento della sua adozione[254], "*un allarmante sistema di deroghe alla normativa statale di settore*", attesi gli effetti potenzialmente elusivi dei limiti alla spesa di personale, nel caso di effettiva cessione di spazi occupazionali dell'amministrazione regionale a favore degli enti dipendenti. Nel corso delle istruttorie sui precedenti giudizi di parifica, l'ente aveva comunque riferito di aver "*ceduto una quota della propria capacità assunzionale (euro 35.217,20) al fine di poter incrementare la capacità assunzionale di Irpet del 2016" (con la d.g.r. n. 1286 del 28/11/2018) e di non aver disposto cessioni di spazi occupazionali negli anni 2019 e 2020*", esplicitando, in sede di contraddittorio sul giudizio di parifica relativo al rendiconto 2020, l'intento di promuovere una iniziativa legislativa volta all'abrogazione della norma.

Nell'istruttoria da ultimo avviata, per l'anno 2021, oltre a precisare "*come non siano intervenute nell'anno 2021, cessioni di spazi occupazionali agli enti dipendenti*" l'amministrazione ha confermato l'avvenuta abrogazione della norma con "*L'articolo 21 della l.r. 29/2021 dell'11 agosto 2021*". La Sezione prende atto.

[254] Intervenuta con l'art. 5 della l.r. 29 giugno 2018, n. 32 ("Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti"), come modificato dall'art. 1 della l.r. 29 ottobre 2018, n. 56 ("Disposizioni in materia di capacità assunzionale della Giunta regionale e degli enti dipendenti e di reclutamento speciale finalizzato al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 32/2018") inserendo l'esplicito riferimento al rispetto dei limiti ex art. 1, comma 557 e seguenti della l. n. 296/2006 da parte degli enti dipendenti, al fine di risolvere il contenzioso costituzionale avviato con ricorso del Pcm.

1.4 PTFP 2021-2023 della Giunta regionale. Piano assunzionale 2021 e stato di attuazione

Nel PTFP 2021-2023, adottato con la delibera n. 627 del 7 giugno 2021, la Giunta regionale ha definito il proprio fabbisogno triennale di personale amministrativo nella misura complessiva di 319 unità[255], di cui 102 previste per il 2021[256] e destinate alle categorie D (33 unità) e C (69 unità). Con la d.g.r. n. 997 del 4 ottobre 2021, di aggiornamento del piano assunzionale 2021, è stato disposto un incremento di 15 unità (14 per la categoria D e la restante unità per la categoria C), pertanto, complessivamente, per tale personale, è prevista l'assunzione di 117 unità, di cui 47 di categoria D e 70 di categoria C.

Relativamente al personale dirigenziale, nell'ambito della programmazione triennale di cui alla d.g.r. n. 627/2021, il fabbisogno individuato nel triennio è di complessive 9 unità, di cui 2 previste per il 2021[257].

Si espongono, di seguito, i dati relativi al 2021, quali emergono dal Piano stesso, con indicazione delle modalità di reclutamento previste nonché delle risorse concretamente destinate alle assunzioni programmate, quantificate, nell'importo di euro 3.558.461,53[258].

Tab. 6 - PTFP 2021-2023 della Giunta regionale. Piano assunzionale 2021: criteri di reclutamento e risorse finanziarie.

(in euro)

Criteri di reclutamento Risorse finanziarie destinate	Cat. D	Cat. C	Totale comparto	Dirigenza
Reclutamento ordinario (concorso/scorrimento graduatorie)	28	21	49	1
Mobilità esterna				1
Progressioni tra categorie	10	8	18	
Superamento precariato (c.d. stabilizzazione)	9	41	50	
Totale unità	**47**	**70**	**117**	**2**
Risorse finanziarie destinate alle assunzioni	1.451.022,07	1.991.969,70	3.442.991,77	115.469,76
Totale risorse destinate alle assunzioni			**3.558.461,53**	

Fonte: d.g.r. n. 627 del 7 giugno 2021, Allegato A e d.g.r. n. 997 del 4 ottobre 2021.

Quanto all'attuazione del Piano 2021-2023, che conferma "*per quanto rispettivamente previsto e non ancora attuato*" anche i Piani precedenti 2020-2022 e 2019-2021, i dati acquisiti in sede istruttoria[259] evidenziano che a fronte di n. 467 assunzioni complessivamente previste nei tre Piani, di cui n. 71 nel PTFP 2020-2022 e n. 264 nel PTFP 2019-2021, al 31 dicembre 2021

[255] Si ricorda che nella d.g.r. citata, n. 627/2021, è stato espressamente disposta valenza autorizzatoria solo per il 2021.

[256] Si è già evidenziato che le scelte organizzative della Giunta tendono al "*progressivo superamento delle professionalità a prevalente contenuto operativo (categoria B) a favore di un accrescimento delle professionalità medio-alte (categorie C e D)*".

[257] L'amministrazione ha precisato, in merito, che "*le relative assunzioni rimangono correlate, come nei precedenti Piani, fondamentalmente ad esigenze di copertura di Strutture organizzative che si rendono vacanti per cessazione del rapporto di lavoro dei relativi responsabili. Il rinnovo di legislatura che ha portato al ridisegno delle Strutture di vertice dell'Amministrazione ed ai riassetti organizzativi delle stesse da parte dei responsabili neoincaricati conferma altresì la necessità di copertura di Strutture ad oggi non attribuite con incarico di prima responsabilità dirigenziale*".

[258] A fronte del budget assunzionale teorico del 2021, di euro 3.574.771,04, come illustrato nel paragrafo precedente, la giunta ha utilizzato il massimo importo possibile, in considerazione del fabbisogno effettivo rilevato e calcolato sulla base del costo dei profili professionali da assumere, declinati nelle corrispondenti categorie contrattuali, quantificato in euro 3.558.461,53.

[259] Con nota prot. n. 217418 del 25 maggio 2022.

restavano da attuare n. 128 assunzioni, di cui n. 63 riguardanti le progressioni verticali. Nella situazione segnalata al 15 maggio 2022, risultano realizzate ulteriori n. 77 assunzioni, di cui n. 22 progressioni verticali di area. A seguito delle procedure speciali avviate per il superamento del precariato, che riguardava il numero massimo di 50 unità, al 31 dicembre 2021 sono state stabilizzate n. 30 unità di personale e, nella situazione al 15 maggio 2022, risulta assunta una ulteriore unità, a completamento delle procedure attivate per il 2021.

1.5 PTFP 2021-2023 del Consiglio regionale. Piano assunzionale 2021 e stato di attuazione

Nel PTFP 2021-2023, adottato con la deliberazione dell'ufficio di presidenza n. 68 del 1° luglio 2021, il Consiglio regionale ha definito il proprio fabbisogno triennale di personale amministrativo nella misura complessiva di 18 unità[260], di cui 12 previste per il 2021[261] e destinate alle categorie D (4 unità), C (6 unità) e B (2 unità).

Relativamente al personale dirigenziale, il fabbisogno individuato nel triennio è di complessive 5 unità, di cui 3 previste per il 2021[262].

Si espongono, di seguito, i dati relativi al 2021, quali emergono dal Piano stesso, con indicazione delle modalità di reclutamento previste nonché delle risorse concretamente destinate alle assunzioni programmate, quantificate, nell'importo di euro 518.241,08[263].

Tab. 7 – PTFP 2021-2023 della Giunta regionale. Piano assunzionale 2021: criteri di reclutamento e risorse finanziarie. (in euro)

Criteri di reclutamento Risorse finanziarie destinate	Cat. D	Cat. C	Cat. B	Totale comparto	Dirigenza
Reclutamento ordinario (concorso/scorrimento graduatorie) Mobilità esterna	3	6	2	11	3
Progressioni tra categorie	1			1	
Totale unità	**4**	**6**	**2**	**12**	**3**
Risorse finanziarie destinate alle assunzioni	123.491,24	170.740,26	50.804,94	345.036,44	173.204,64
Totale risorse destinate alle assunzioni				**518.241,08**	

Fonte: deliberazione UP del Consiglio regionale n. 68 del 1° luglio 2021; d.g.r. n. 627 del 7 giugno 2021, Allegato A e d.g.r. n. 997 del 4 ottobre 2021.

Quanto all'attuazione del Piano 2021-2023, che conferma "*per quanto rispettivamente previsto e non ancora attuato*" anche i Piani precedenti 2020-2022 e 2019-2021, i dati acquisiti in

[260] Si ricorda che nella deliberazione citata, n. 68/2021, è stato espressamente disposta valenza autorizzatoria solo per il 2021.

[261] Il Consiglio ha valutato "sia sotto un profilo quantitativo che qualitativo" di dover reclutare figure professionali "*tendenzialmente con competenze giuridiche, finanziarie, informatiche e di comunicazione per consentire uno sviluppo dei processi al momento in fase di studio e progettazione*".

[262] In merito, il Consiglio ha evidenziato di aver "*tenuto conto delle cessazioni avvenute nel primo semestre del 2021 che hanno riguardato, in particolare, tre dirigenti*".

[263] A fronte del budget assunzionale teorico del 2021, di euro 699.586,02, come rideterminato con d.g.r. n. 997/2021 e illustrato nel paragrafo precedente, il Consiglio ha disposto assunzioni per l'importo di euro 518.241,08 in relazione alle scelte organizzative motivate nel Piano stesso. Giova precisare, al riguardo, che anche a seguito delle ulteriori economie derivanti dalle cessazioni "certe" ricalcolate al 30 settembre 2021 e accertate con la d.g.r. n. 997/2021 citata, il Consiglio ha ritenuto di non aggiornare il proprio Piano.

sede istruttoria[264] evidenziano che a fronte di n. 43 assunzioni complessivamente previste nei tre Piani, di cui n. 11 nel PTFP 2020-2022 e n. 17 nel PTFP 2019-2021, al 31 dicembre 2021 restavano da attuare n. 12 assunzioni. Nella situazione segnalata al 30 aprile 2022, risultano realizzate ulteriori n. 6 assunzioni.

1.6 Le Progressione verticali (PV)

Nel corso del 2021 l'amministrazione regionale ha avviato le procedure selettive riservate al personale di ruolo per le progressioni verticali (PV), in applicazione dell'art. 22, comma 15[265], del d.lgs. n. 75/2017, per complessivi 64 posti, di cui 1 posto riguardante il Consiglio regionale (24 di cat. C e 40 di cat. D). Per la Giunta, i complessivi 63 posti risultano in parte autorizzati per l'annualità 2021 e in parte provenienti dalle precedenti annualità 2019 e 2020, già previsti nei Piani 2019-2021 e 2020-2022 (approvati con delibere di Giunta n. 466/2019, n. 1012/2019 e n. 795/2020) e confermati "*integralmente per quanto rispettivamente previsto e non ancora attuato*", nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni 2021-2023.

Stante la natura di tali procedure (PV), eccezionale rispetto alla modalità ordinaria di progressione - prevista dall'art. 52, comma 1 *bis*, del d.lgs. n. 165/2001 prima delle modifiche introdotte dall'art. 3, comma 1, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113 - il legislatore, con l'art. 22 citato, ha disposto limiti rigorosi, anche di operatività temporale, all'attuazione delle stesse. Allo stato, è consentito attivare le PV nel triennio 2020-2022 nella misura massima del 30 per cento delle nuove assunzioni programmate nei correlati piani dei fabbisogni per la relativa categoria. Come da orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, infatti, "*il limite del 30 per cento da osservare deve intendersi riferito al solo numero di posti previsti per i concorsi di pari categoria, e non al numero assoluto dei posti previsti per qualsiasi categoria o area*" (cfr., da ultimo, Sez. reg. contr. Toscana n. 34/2021/PAR). Inoltre, l'eventuale attivazione "*determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001*".

In sede di giudizio di parifica sul rendiconto 2020, la Sezione aveva già riscontrato il rispetto del suddetto limite[266] sui complessivi 45 posti (16 di cat. C e 29 di cat. D) da coprire con le progressioni economiche programmate per le annualità 2019 e 2020; in tale sede

[264] Con nota prot. n. 7191 del 30 maggio 2022.

[265] La disposizione prevede che "*Per il triennio 2020-2022, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 30 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore*".

[266] Calcolato con arrotondamento all'unità inferiore, come previsto negli indirizzi Mef. In tale sede l'ente ha precisato, inoltre, che "*non sono state previste "riserve di posti" ai sensi dell'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. 165/2001, nei concorsi di categoria C e D in corso di svolgimento*".

l'amministrazione aveva riferito che, nel 2020, le relative procedure non sono state avviate e che sono state posticipate al 2021.

L'istruttoria condotta per l'anno 2021 ha evidenziato il rispetto del limite del 30 per cento anche sui complessivi 19 posti[267] autorizzati nel 2021. In particolare, dai dati forniti con rispettive note istruttorie prot. n. 7191 del 30 maggio 2022 e n. 217418 del 26 maggio 2022, nonché da quanto indicato nei rispettivi Piani 2021-2023 per le nuove assunzioni 2021, a parità di categoria, emerge che il Consiglio ha previsto n. 1 progressione di cat. D[268] e la Giunta, invece, ha previsto: n. 8 progressioni di cat. C[269] "*incrementali rispetto a quelle dell'annualità 2021 del PTFP 2019-2021, esclusi quelli da coprire mediante procedura di reclutamento speciale per il superamento del precariato*" e n. 10 progressioni di cat. D[270]. Le selezioni, avviate con vari decreti a luglio 2021, sono state indette, in via definitiva, con decreto dirigenziale n. 20375 del 23 novembre 2021. La relativa graduatoria è stata approvata con decreto n. 5930 del 4 aprile 2022, che ne dispone la vigenza fino al 31 dicembre 2022 indicando che la stessa "*potrà essere utilizzata secondo l'ordine di graduatoria e nei limiti del contingente stabilito annualmente nel Piano triennale dei fabbisogni di personale, con riferimento alle progressioni verticali tra le categorie per le medesime aree professionali previste dal presente avviso*". Il Consiglio, in sede istruttoria, ha specificato che l'unità di personale prevista "*prenderà servizio il 1 giugno 2022*". Infine, nel corso del contraddittorio, l'amministrazione ha attestato anche il rispetto dell'ulteriore condizione sopra illustrata, specificando che "*nelle procedure concorsuali in corso di svolgimento nell'anno 2021 con riferimento alla programmazione 2019-2021 non sono state previste riserve di posti a favore del personale interno ai sensi dell'art. 52, comma 1 bis, del D.Lgs. n. 165/2001 ante modifiche ex DL 80/2021, ovvero nei limiti del 50% di quelli oggetto dei relativi bandi*".

1.7 Le procedure speciali per il superamento del precariato

La stabilizzazione del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, regolata dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75/2017, inizialmente prevista per il triennio 2018-2020, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2023[271]. L'amministrazione ha avviato le relative procedure sin dal 2018, regolandone l'attuazione con l.r. 29 giugno 2018, n. 32, cui ha fatto seguito la d.g.r. n. 919/2018 che ha definito il piano di assunzioni e le concrete modalità operative. Il personale finora immesso in ruolo, portando a conclusione negli anni 2018 e 2019 il processo avviato subito dopo l'entrata in vigore della norma, è pari a n. 36 unità.

Nel PTFP 2021-2023 adottato dalla Giunta con d.g.r. n. 627/2021 risulta che "*Da ricognizione dei soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b) della L.R. n. 32/2018 e che ha maturato almeno tre anni di servizio negli ultimi otto alla data del 31/12/2021, compiuta sulla base degli atti in possesso dell'Amministrazione, emerge che i posti da dedicare alla procedura di reclutamento speciale per il superamento del precariato … ammontano …*

[267] Nel dettaglio: 8 di cat. C e 11 di cat. D, di cui 1 riguardante il Consiglio regionale.

[268] Pari al 25 per cento delle n. 4 assunzioni autorizzate.

[269] Pari al 28,57 per cento delle n. 28 assunzioni autorizzate.

[270] Pari al 28,57 per cento delle n. 35 nuove assunzioni, delle quali n. 24 autorizzate con d.g.r. n. 627/2021, parimenti "incrementali rispetto a quelle dell'annualità 2021 del PTFP 2019-2021, esclusi quelli da coprire mediante procedura di reclutamento speciale per il superamento del precariato" e n. 11 autorizzate con d.g.r. n. 997/2021, di aggiornamento al PTFP 2021-2023.

[271] In applicazione dell'art. 1, comma 3-bis, del d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, c.d. Milleproroghe, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 febbraio 2022, n. 15.

complessivamente a 50 (41 C e 9 D)… qualora a conclusione della procedura non dovessero essere coperti integralmente i posti individuati, la copertura dei residui avverrà tramite il reclutamento ordinario".

Alla richiesta di aggiornare, alla data attuale, lo stato delle suddette procedure, l'amministrazione ha trasmesso il decreto dirigenziale n. 19702 del 12 novembre 2021, di approvazione dell'avviso per la formazione della relativa graduatoria. Peraltro, i dati acquisiti in sede istruttoria[272], in merito allo stato di attuazione delle assunzioni programmate, evidenziano che al 31 dicembre 2021 sono state stabilizzate n. 30 unità di personale e, nella situazione al 15 maggio 2022, risulta assunta una ulteriore unità, a completamento delle procedure attivate per il 2021.

1.8 La spesa di personale: il rispetto del limite ex art. 1, comma 557-quater l. n. 296/2006

Permane, per le regioni, l'obbligo di contenere la spesa di personale entro il limite "storico", previsto dall'art. 1, comma 557-*quater*, della l. n. 296/2006 e costituito dal valore della spesa media sostenuta nel triennio 2011-2013, ancorché lo stesso sia ora derogabile per la "*maggiore spesa*" derivante dalle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato, disposte utilizzando la vigente capacità assunzionale, imperniata sul criterio di sostenibilità finanziaria, come regolato dal quadro normativo descritto nei precedenti paragrafi (art. 33 del d.l. n. 34/2019 e d.m. attuativo del 3 settembre 2019).

Per la Regione Toscana, la spesa media sostenuta nel triennio 2011-2013 è pari a 161.572.864,48 euro. Riguardo alle modalità di calcolo, si ricorda che il comma 557 dell'art. 1 citato dispone di considerare la spesa "*al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali*".

I dati forniti dall'ente, in sede istruttoria (nota prot. n. 217418 del 25 maggio 2022) si riferiscono, in termini di impegni, all'intera spesa afferente al macroaggregato 1.01 e alla correlata componente Irap, come rilevate dal pre-consuntivo 2021. L'aggregato è considerato nel suo importo totale, non essendo state escluse, analogamente a quanto avvenuto nei precedenti anni, le voci di spesa che è possibile portare in detrazione, *ex lege*, ai fini del calcolo del suddetto limite, in quanto i relativi importi sono stati ritenuti, a tal fine, ininfluenti nella quantificazione della spesa finale.

Nella specie, la spesa di personale impegnata nel 2021, è pari a euro 167,96 milioni, di cui 158,27 milioni per spesa di personale e 9,69 milioni per Irap.

Per il corretto raffronto della stessa con la spesa media del triennio 2011-2013, attestatasi nell'importo di 161,57 milioni prima della riforma contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011, occorre considerare l'influenza del Fondo pluriennale vincolato[273], sottraendo alla spesa - come sopra

[272] Con nota prot. n. 217418 del 25 maggio 2022.

[273] In conformità al principio contabile di cui all'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.2, lett. a), che disciplina le modalità di imputazione contabile delle spese di personale. Il principio prevede, tra l'altro, che "la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo". Come è noto, infatti, il FPV è un

quantificata di 167,96 milioni - il FPV in entrata, pari a 15,26 milioni (a copertura della spesa di salario accessorio esigibile nell'esercizio 2021 e proveniente dall'esercizio 2020) e sommando il FPV iscritto in uscita per l'importo di 30,59 milioni (per analoghe obbligazioni sorte nel 2021 ed esigibili nell'esercizio 2020).

All'importo così ottenuto, di 183,29 milioni, l'amministrazione ha detratto la spesa sostenuta per il personale provinciale, pari a 38,08 milioni, che, per espressa previsione legislativa, non rileva ai fini del limite in argomento.

Le tabelle che seguono mostrano la complessiva spesa sostenuta nell'anno 2021, il cui ammontare, rilevato con i criteri sopra esposti, risulta essere pari a 145,21 milioni, nonché l'andamento della stessa nel triennio 2019-2021 e nel raffronto con il valore medio 2011-2013 della stessa.

Il dato del 2021, pur presentando un incremento, rispetto all'anno 2020, pari in valore assoluto a 8,91 milioni, e mostrando altresì un *trend* crescente nell'ultimo triennio (130,83 milioni nel 2019 e 136,30 milioni nel 2020) si attesta su un valore inferiore di oltre 16 milioni alla spesa media del triennio 2011-2013, quantificata, come si è detto, nell'importo di 161,57 milioni.

Tab. 8 - Spesa di personale anno 2021: rispetto del limite ex art. 1, comma 557-*quater*, l. n. 296/2006. (in euro)

Voci	Impegni
Spesa di personale 2021-Macroaggregato 1.01	158.265.561,70
Borse di studio e tirocini formativi	0
Spesa Irap	9.695.283,17
Totale	**167.960.844,87**
FPVU	30.592.294,59
FPVE (da sottrarre)	-15.261.769,96
Arretrati contrattuali (da sottrarre)	0
Spesa personale provinciale (da sottrarre)	-38.078.622,09
Totale spesa di personale 2021 al lordo Irap (a)	**145.212.747,41**
Spesa media triennio 2011-2013 (b)	161.572.864,48
Differenziale (a)-(b)	-16.360.117,07

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Toscana.

Tab. 9 - Spesa di personale. Andamento nel triennio 2019-2021. (in milioni)

Spesa di personale - Impegni	Valore medio nel triennio 2011-2013	2019	2020	2021
Totale spesa di personale al lordo Irap	161,57	130,83	136,30	145,21

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Toscana.

saldo finanziario costituito da risorse già accertate, destinate a finanziarie obbligazioni passive già perfezionatesi, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

1.9 La spesa di personale a tempo determinato: rispetto del limite

Le assunzioni di personale a tempo determinato devono essere contenute entro il limite previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, costituito dall'ammontare della spesa sostenuta ad analogo titolo nel 2009[274]. Detta spesa è stata, da ultimo, quantificata dalla Regione Toscana nell'importo di euro 15.742.022, al netto della quota di euro 832.275,06 utilizzata per finanziare le assunzioni di personale precario - attuate negli anni 2018 e 2019 - e stabilmente decurtata.

Per il 2021, i dati forniti dall'amministrazione in sede istruttoria (nota n. 217418 del 25 maggio 2022), in termini di impegni e di "*spesa complessiva maggiorata di oneri previdenziali ed Irap*" evidenziano una spesa complessiva, per tale voce, di euro 9.989.030.

Il dato, pur presentandosi in leggero aumento rispetto ai precedenti esercizi 2020 e 2019, in cui era apparso sostanzialmente costante (euro 9.645.480 nel 2020 ed euro 9.555.583 nel 2019) si attesta su un valore nettamente inferiore al relativo limite. Tuttavia, le criticità emerse in sede istruttoria, come illustrate nel paragrafo che segue, fanno emergere perplessità sulla corretta quantificazione della spesa annualmente sostenuta. La Sezione, pertanto, avvierà in futuro verifiche sulla composizione di tale spesa.

La tabella che segue mostra l'andamento della spesa complessiva nel triennio 2019-2021, con evidenza delle voci che compongono l'aggregato, suddivise tra Giunta regionale e Consiglio regionale e distinte per rispettivi organi politici e strutture amministrative. È possibile rilevare come oltre il 50 per cento del totale di spesa, segnatamente 5.691.935 euro, sia destinato alle strutture di supporto agli organi politici.

I dati mostrano, inoltre, che sul totale di spesa della Giunta regionale (di euro 6.418.209) incide significativamente quella riferita alle strutture amministrative, con particolare riguardo ai dirigenti (euro 1.381.455) e ai direttori (euro 1.933.674); per questi ultimi, peraltro, emerge una consistente diminuzione della spesa (che nel 2020 era di euro 2.640.163). Per il Consiglio regionale, invece, la quasi totalità della spesa indicata (euro 3.267.557 su un importo totale di 3.570.821) è riferita alle strutture di supporto agli organi politici, tra cui rientrano anche le segreterie dei gruppi consiliari.

[274] Come previsto dallo stesso comma 28, infatti, l'obbligo di contenere tale spesa entro il 50 per cento di quella sostenuta nel 2009 non si applica "… *alle regioni e agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009*".

Tab. 10 - Spesa di personale a tempo determinato. Triennio 2019-2021. (in euro)

Verifica limite di spesa art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010						
	2009	**Art. 20 d.lgs. 75/2017**	**Nuovo limite post stabilizzazioni**	**2019**	**2020**	**2021**
Consiglio regionale						
Comparto	297.523	60.194	237.329	13.331		27.625
Dirigenza	137.623		137.623			143.731
Direttori	233.090		233.090	211.251	211.012	131.908
Totale strutture amministrative	***668.236***		608.042	***224.582***	***211.012***	***303.264***
Organi politici	5.392.892		5.392.892	3.317.617	2.995.134	3.267.557
Totale Consiglio	**6.061.128**		**6.000.934**	**3.542.199**	**3.206.146**	**3.570.821**
Giunta regionale						
Comparto	1.720.668	772.081	948.587		391.459	678.702
Dirigenza	2.796.605		2.796.605	1.068.729	1..308.783	1.381.455
Direttori	1.784.289		1.784.289	2.727.551	2.640.163	1.933.674
Totale strutture amministrative	***6.301.562***		5.529.481	***3.796.280***	***4.340.405***	***3.993.831***
Organi politici	3.264.593		3.264.593	2.191.755	2.098.929	2.424.378
Totale Giunta	**9.566.155**		**8.794.074**	**5.988.035**	**6.439.334**	**6.418.209**
Totale spesa personale a tempo determinato	**15.627.283**		**14.795.008**	**9.530.234**	**9.645.480**	**9.989.030**
Giunta – co.co.co. - tirocini formativi	886.047		886.047	25.349		
Consiglio – altre forme	59.967		59.967			
Totale spesa personale a tempo determinato e co.co.co.	**16.573.297**	**832.275**	**15.741.022**	**9.555.583**	**9.645.480**	**9.989.030**

Fonte: Regione Toscana (nota prot. n. 217418 del 25 maggio 2022).

1.10 I profili di criticità delle assunzioni di personale a tempo determinato

In merito al reclutamento di personale a tempo determinato e all'utilizzo di altre forme flessibili di lavoro nel corso dell'istruttoria è stato chiesto all'ente di riferire, tra l'altro, sulle procedure concluse o ancora in corso alla data della richiesta anche con riferimento alle assunzioni escluse dal limite di spesa dell'art. 9 co. 28 del d.l. n. 78/2010, indicando, per tutte, la fonte di finanziamento, l'ammontare delle risorse destinate e/o utilizzate e i relativi provvedimenti attuativi.

Con la nota citata, prot. n. 217418 del 25 maggio 2022, ed a fronte dei dati indicati nella tabella sopra illustrata, l'amministrazione ha chiarito che tale voce di spesa "*è incrementata da altre spese per assunzioni a tempo determinato correlate a finanziamenti specifici e/o a fondi dell'Unione Europea e nazionali che non rientrano nelle limitazioni previste dal medesimo art. 9 comma 28, del DL 78/2010*", specificando la misura di tali finanziamenti negli importi di euro 1.157.936,54 per "fondi UE" e di euro 159.501,38 per fondi di cui alla "L. 30/12/2020, n. 178, commi 701 - 704".

Con successiva nota prot. 238057 del 10 giugno 2022, l'ente ha fornito un dettaglio delle unità di personale a tempo determinato in servizio nel 2021 e nel 2022 (alla data del 30/04), tutte appartenenti al comparto, precisando altresì "*come non vi sia alcuna procedura selettiva/concorsuale iniziata negli anni 2021 e 2022 (01/01/2022 – 30/04/2022)*" La Sezione rileva che ciò parrebbe contrastare con quanto disposto con d.g.r. n. 997/2021, che ha autorizzato il

reclutamento di n. 13 funzionari - a decorrere dal 1° novembre 2021 e a valere sui fondi di euro 250.000 assegnati alla Regione Toscana con il d.p.c.m. del 2 luglio 2021 – come peraltro indicato al punto 3 della Tabella 1, di cui alla suddetta nota, ove si segnalano n. 13 contratti nel 2021. Inoltre, l'ente ha specificato che "*nell'anno 2021 si è conclusa la selezione pubblica per titoli ed esami per l'assunzione a tempo determinato di n. 3 unità di personale di cat. D, profilo professionale D1 "Funzionario comunicazione e informazione", profilo di ruolo "Funzionario giornalista" – graduatoria approvata con decreto dirigenziale n. 6047/2021*". Non è chiaro, tuttavia, se tali assunzioni (di cui due destinate alla Giunta e una al Consiglio) siano ricomprese tra quelle segnalate nella suddetta nota come contratti "*inclusi nelle limitazioni*", riguardanti la Giunta regionale (n. 2 nel 2021 e n. 3 nel 2022) e il Consiglio regionale (n. 4 nel 2021 e n. 5 nel 2022), considerato che nel decreto di indizione della relativa procedura (n. 21670 del 21 dicembre 2020) non è indicata la modalità di copertura della relativa spesa né si dà conto delle eventuale assoggettamento della stessa al limite dell'art. 9 comma 28 citato. Più in generale, a fronte dei dati trasmessi, si osserva che non è chiaro se la complessiva spesa derivante da detti contratti sia stata o meno inclusa negli importi indicati per il 2021 nella tabella trasmessa con la citata nota del 25 maggio 2022 per la verifica del rispetto dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 (illustrata nel paragrafo che precede), attesa l'esiguità dell'importo di euro 27.625,27 segnalato nella stessa per il personale del Comparto in servizio presso il Consiglio regionale. In esito al contraddittorio, la Regione ha fornito puntuali chiarimenti su tali osservazioni, che possono ritenersi pertanto superate. In particolare, è emerso che per l'assunzione dei n. 13 funzionari, avvenuta nel mese di dicembre 2021, l'amministrazione ha fatto ricorso "*allo scorrimento di graduatorie vigenti*" e che per l'assunzione dei 3 funzionari giornalisti "*la relativa spesa, pari a complessivi euro 82.875,80 (di cui euro 55.250,53 relativi ai contratti attivati dalla Giunta regionale ed euro 27.625,27 per il contratto attivato dal Consiglio regionale), è ricompresa in quella afferente all'anno 2021 riprodotta nella Tabella 10 "Spesa di personale a tempo determinato. Triennio 2019-2021", nella spesa comparto di Consiglio e Giunta regionale*". Su tale ultimo punto, è stato specificato, inoltre, che "*gli importi indicati sono riferiti al periodo dal 20.04.2021 (data di assunzione delle 3 unità di personale giornalista) al 31.12.2021*".

Per quanto attiene invece ai contratti "*esclusi dalle limitazioni*", emergono 4 tipologie di finanziamento, associate al numero di unità di personale con contratti in corso nel periodo suindicato:

1) "*Fondi comunitari e statali (eterofinanziati)*", n. 52 contratti nel 2021 e n. 7 contratti nel 2022 "*tutti ricompresi, sotto il profilo della spesa, nell'importo di euro 1.157.936,54 indicato nella nota di replica di questa Amministrazione n. 217418 del 25 maggio 2022*", come precisato dall'ente in sede di contraddittorio;
2) "*Progetto n. 2/17 VIA/VAS (fondi statali ex art. 1, co. 7 L. 144/1999)*", n. 1 contratto nel 2021 con durata fino al 06/02/2021, come parimenti indicato dall'amministrazione nel corso del contraddittorio;
3) "*L. 178/2020, art. 1 co. 701-704 (Legge finanziaria 2021) Fondi Statali (eterofinanziati)*", n. 13 contratti nel 2021 e nel 2022;
4) "*L. 145/2018 (Legge finanziaria 2019) Finanziati su bilancio regionale nei termini di cui all'art. 1 comma 176 e 177 della Legge sopra richiamata. In particolare le regioni "in aggiunta alle ordinarie facoltà assunzionali previste a legislazione vigente e nei limiti della dotazione organica" "possono procedere all'assunzione a tempo determinato, per gli anni 2019, 2020 e 2021, mediante procedure*

selettive pubbliche, di un contingente massimo di 50 unità di personale di profilo tecnico di qualifica non dirigenziale", n. 28 contratti nel 2021 e n. 15 contratti nel 2022.

Con riguardo a tale ultimo punto, l'amministrazione ha ritenuto che "*il superamento delle facoltà assunzionali, per quanto riguarda il personale a tempo determinato, non può che tradursi in una deroga ai limiti di spesa di cui al citato articolo 9, comma 28 (…) ne deriva che anche le assunzioni effettuate ai sensi della l. 145/2018, seppur finanziate sul bilancio regionale, debbono considerarsi escluse dai limiti anzidetti*".

In merito, la Sezione osserva – invece - che il successivo comma 178 della richiamata l. n 145/2018 ha espressamente previsto che "*Le assunzioni con contratti di lavoro flessibile sono effettuate dalle regioni nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e i relativi contratti sono soggetti all'applicazione delle disposizioni dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*". Nella fattispecie, dunque, ancorché sia stato autorizzato il superamento delle facoltà assunzionali, non appare consentita l'esclusione della relativa spesa dal limite anzidetto. La Sezione prende atto, sul punto, di quanto è emerso in esito al contraddittorio, ove, a fronte della richiesta di ricondurre tale spesa all'interno del *budget* disponibile per le assunzioni a tempo determinato, ricalcolando l'importo complessivo della rispettiva spesa annuale sostenuta, è stato chiarito "*come questa Amministrazione, a scopo prudenziale, abbia comunque considerato la spesa relativa a tali contratti, anche per l'anno 2021, entro il limite anzidetto, e le assunzioni sono avvenute a valere sullo stanziamento dedicato di bilancio definito nei limiti del tetto di legge seppur – come osservato da codesta Corte, alla luce di quanto disposto dal successivo comma 178 – l'amministrazione abbia fornito in prima istanza un'erronea interpretazione delle disposizioni normative de qua*".

Un'ulteriore criticità in tema di assunzioni di personale a tempo determinato è emersa, infine, dalle informazioni fornite dal Consiglio regionale, con nota n. 7191 del 30 maggio 2022, in riscontro alla richiesta di riferire sullo stato di attuazione delle assunzioni previste nei PTFP 2021-2023 e precedenti. In tale sede il Consiglio ha dato atto di aver indetto, tra gli altri, "*un avviso di selezione pubblica per titoli per il conferimento di un incarico a tempo determinato per la durata di un anno come dirigente del Settore "Assistenza giuridica e legislativa", ai sensi dell'articolo 22 bis della l.r. 4/2008, che ha consentito di assumere un dirigente a tempo determinato*" (nel 2021). Ciò, come chiarito nelle vie brevi, nelle more dello svolgimento del concorso per l'assunzione di un dirigente a tempo indeterminato.

In merito, la Sezione osserva che tale conferimento non appare conforme alle disposizioni del d.lgs. n. 165/2001 che prevedono la durata minima di tre anni degli incarichi dirigenziali.

Nella specie, peraltro, la normativa regionale richiamata non appare in contrasto con la norma statale, alla quale l'art. 117 co.2 lett. l) attribuisce la competenza legislativa esclusiva in materia, limitandosi a prevedere, per tali tipologie di incarichi - a tempo determinato con contratto di diritto privato - una durata massima di cinque anni.

Il Consiglio regionale, prendendo atto di quanto rilevato, nel corso del contraddittorio ha espresso l'intendimento di attenersi, in futuro, al dettato legislativo nazionale, così come richiesto dalla Sezione.

1.11 Inquadramento del personale giornalista dopo la sentenza della Corte costituzionale 11 novembre 2021 n. 212 e l'Accordo del 7 aprile 2022

In sede di istruttoria preliminare al giudizio di parifica del rendiconto 2019, la Sezione aveva sollevato rilievi in merito all'incremento ingiustificato della spesa registrato, sul bilancio regionale, per effetto delle leggi regionali n. 43/2006 e n. 9/2011 che, disciplinando il trattamento giuridico ed economico del personale giornalista dipendente della Regione Toscana, avevano previsto l'applicazione del contratto collettivo nazionale dei giornalisti privati (CNLG) in luogo di quello, meno oneroso, del comparto Funzioni Locali. La Sezione, al contempo, aveva manifestato dubbi sulla legittimità costituzionale delle due leggi regionali citate, ipotizzandone il contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione – poiché emanate in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", nel cui perimetro rientra anche la disciplina del trattamento di lavoro "privatizzato" dei dipendenti pubblici, ivi inclusi i dipendenti regionali e, tra questi, il personale giornalistico assunto presso le apposite strutture regionali – e con gli art 81 e 97 Cost., per i conseguenti riflessi negativi sul bilancio regionale, gravato di una maggiore spesa non prevista né autorizzata dalla normativa statale e dal contratto collettivo nazionale, a cui la prima ha delegato la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici. Tali dubbi erano stati confermati dalla sentenza della Corte costituzionale 15 giugno 2020, n. 112 che, nel frattempo, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata n. 7/2001, nella parte in cui prevedeva l'applicazione del CNLG al personale giornalista regionale.

L'amministrazione regionale, con l'intento di fornire adeguato riscontro ai rilievi formulati dalla Sezione, ha emanato la legge regionale 24 luglio 2020, n. 69 (*Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011*) che, abrogando parzialmente e modificando la precedente normativa, ha disciplinato in via transitoria[275] il trattamento giuridico ed economico del personale giornalista regionale. Per effetto della citata legge regionale, il personale giornalista - al quale, in precedenza, era stato applicato il Contratto Collettivo Nazionale dei giornalisti privati (CNLG) - è stato inquadrato nei ruoli regionali e ricondotto nell'ambito del CCNL funzioni locali (artt. 1 e 2). Per dare attuazione alla legge regionale l'amministrazione, inoltre, ha incrementato[276] il numero dei posti della dotazione organica della Giunta e del Consiglio regionale facendovi confluire le n. 22 unità (corrispondenti al numero giornalisti in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 69 citata) e disponendo[277] l'attribuzione - a tale personale - di un assegno ad personam riassorbibile, per colmare le differenze retributive conseguenti al nuovo inquadramento (art.1 l.r. n. 69/2020 e art. 1, comma 160, della legge n. 160/2019[278]).

---

[275] Nelle more dell'attuazione del percorso contrattuale previsto dall'art 18 *bis*e dalla dichiarazione congiunta n. 8 del CCNL funzioni locali 2016-2018 (siglato il 21 maggio 2018) e concluso con il recente Accordo del 7 aprile 2022.

[276] Con la d.g.r. n. 1348 del 2 novembre 2020 e con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 65 del 28 ottobre 2020.

[277] Con la stessa d.g.r. n. 1348/2020 e previa intesa espressa dal Consiglio regionale con deliberazione UP n. 61 del 28 ottobre 2020.

[278] La legge di bilancio 2020 (l. n. 160/2019), in attesa della definizione della specifica sequenza contrattuale, ha aggiunto il comma 5-*bis* all'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150, di "*Disciplina delle*

In parallelo, l'amministrazione, in considerazione del giudizio di legittimità costituzionale sollevato nel frattempo, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri[279], su alcune norme della l.r. n. 69/2020 citata, tra cui l'articolo 3 - che prevedeva l 'incremento delle risorse del Fondo salario accessorio del personale del comparto e il superamento del limite delle risorse destinate al trattamento accessorio di cui all' articolo 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75. - decideva, con la stessa d.g.r. n. 1348 del 2/11/2020, di sospendere, in via prudenziale, l'applicazione dell'art. 3 oggetto di impugnativa. Ad esito del giudizio costituzionale (sentenza Corte costituzionale 11 novembre 2021 n. 212) la norma censurata è stata, peraltro, dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede che i risparmi conseguenti al progressivo riassorbimento dell'assegno ad personam attribuito al personale giornalista, di cui all'art. 1, comma 2, conferiti al fondo per il trattamento accessorio del personale, possano concorrere a superare il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. La Corte costituzionale, nella pronuncia 212/2021 citata, dopo aver ribadito che l'art. 23 co. 2 "*pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico*" ha affermato che "*i risparmi che deriveranno dal riassorbimento degli assegni erogati agli addetti agli uffici stampa istituzionali, se possono legittimamente incrementare il fondo del trattamento accessorio, non possono però superare il limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, violando altrimenti l'art. 117, terzo comma, Cost.*".

L'amministrazione ha riferito[280], in sede istruttoria, che la riconduzione del personale giornalista nell'ambito del CCNL Funzioni Locali in forza della l.r. 69/2020 e dei relativi atti attuativi non ha determinato, per l'anno 2021, effetti incrementali sul Fondo salario accessorio del personale del comparto.

La Sezione si riserva di verificare, in occasione dei successivi giudizi di parifica, il rispetto di tale pronuncia, da parte dell'amministrazione, in sede di costituzione del fondo del salario accessorio.

Anche altre norme della stessa legge regionale n. 69 citata sono state, di recente, private di effetto a seguito dell'entrata in vigore dell' "*Accordo per la specifica regolazione di raccordo del personale profili di informazione*" siglato, in data 7 aprile 2022, tra ARAN, Confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e FNSI. L'articolo 1, comma 5, della l.r. n. 69/2020, conteneva - a tal proposito - una clausola c.d. di "cedevolezza" del disposto normativo regionale a fronte di un successivo intervento regolativo di fonte contrattuale e, pertanto, a partire dall'8 aprile 2022, hanno perso efficacia anche le previsioni di cui all'articolo 1, commi 1 e 2 della citata l.r. 69/2020 e la relativa delibera di Giunta regionale attuativa (d.g.r. n. 1348 del 02 novembre 2020 recante "*Inquadramento personale giornalista della Regione Toscana nell'ambito del CCNL Comparto Funzioni Locali. Modalità attuative di cui all'art. 1 della L. R. 69/2020*").

attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", consentendo il mantenimento del trattamento economico più favorevole in godimento mediante attribuzione di un assegno ad personam riassorbibile.

[279] Con ricorso notificato in data 21 settembre 2020.

[280] Con nota prot. n. 238057 del 10 giugno 2022.

L'Accordo da ultimo citato ha completato il percorso contrattuale delineato, nell'art 18 *bis* e nella dichiarazione congiunta n. 8 del CCNL funzioni locali 2016-2018, siglato il 21 maggio 2018, per l'individuazione di specifici profili professionali per i giornalisti dipendenti pubblici e il definitivo loro reinquadramento nella dotazione organica dell'ente e nelle categorie di riferimento.

L'Accordo individua, ai fini dell'inquadramento del personale, le confluenze nelle categorie di riferimento sulla base dei profili professionali - tenendo conto delle qualifiche del "CCNL giornalistico" e delle aree o categorie del "CCNL di riferimento" - e riconosce il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante attribuzione, per la differenza, di un assegno ad personam riassorbibile, disciplinando anche i criteri di riassorbibilità.

L'accordo dispone, peraltro, che nell'ambito dell'Area o Categoria di inquadramento, l'attribuzione della posizione economica venga effettuata in modo tale da minimizzare l'importo dell'assegno ad personam attribuito (art. 3 co. 3) in applicazione dell'art. 1, co. 160, della l. n. 160/2019. Nell'ambito del nuovo contesto contrattuale, l'amministrazione, con nota prot. n. 217418 del 25 maggio 2022 ha comunicato, in sede istruttoria, che sono in fase di predisposizione gli atti di adeguamento alle previsioni del citato Accordo del 7 aprile 2022 "*sia sotto il profilo dell'inquadramento giuridico (per la determinazione, in particolare, della posizione economica di inquadramento del personale giornalista cui si applicava il CNLG), sia sotto il profilo del trattamento economico (per la ridefinizione, in particolare, delle voci stipendiali accessorie che possono essere portate in riassorbimento nell'assegno ad personam di cui all'articolo 1, comma 160, della legge 160/2019)*".

Nelle more dell'adozione degli atti di adeguamento al citato Accordo del 7 aprile 2022, si evidenziano, nella seguente tabella, i dati relativi all'andamento della spesa del personale giornalista nel periodo 2018-2021:

Tab. 11 - Spesa di personale giornalista. Andamento nel periodo 2018-2021. (in euro)

Struttura	2018		2019		2020		2021	
	importo	unità	importo	unità	importo	unità	importo	unità
Consiglio	524.893,60	7	522.754,16	8	557.547,04	8	484.552,52	7
Giunta	1.072.961,62	12	982.937,76	12	964.568,82	13	854.996,56	12
Totale	**1.597.855,22**	**19**	**1.505.691,92**	**20**	**1.522.115,86**	**21**	**1.339.549,08**	**19**

Fonte: Regione Toscana: nota n. 247113 del 16 giugno 2022, ove si specifica, altresì, che "*la spesa è rappresentata al lordo degli oneri previdenziali e Irap*".

La Sezione si riserva di monitorare, in occasione del successivo giudizio di parifica, le modalità di attuazione del citato Accordo e i relativi effetti sul bilancio.

1.12 La quantificazione del Fondo del personale non dirigente e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica

Le risorse che alimentano il Fondo per il salario accessorio del personale non dirigente, anno 2021, da destinare al finanziamento degli istituti contrattuali disciplinati in sede di

Accordo decentrato, sono state quantificate, in via preventiva[281], con il decreto dirigenziale n. 13303 del 29 luglio 2021 e, in sede consuntiva, con il decreto n. 10357 del 26 maggio 2022, nella misura di euro 33.701.335, come da tabella di seguito riportata.

Tab. 12 - Quantificazione in sede consuntiva del Fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente - anno 2021. (in euro)

Descrizione	Importo
RISORSE STABILI	
Unico importo consolidato art. 67, comma 1, CCNL 2016-2018	31.216.999
a detrarre: importo destinato alle posizioni organizzative (art. 67, comma 1, CCNL 2016-2018)	-7.590.064
a detrarre: importo destinato alle posizioni organizzative - CCNL 2016-2018, art. 7 c.4, lett. u)	-217.900
Ulteriori risorse destinate alle posizioni organizzative (art. 7, c.4, lett. u) CCNL 2016-2018 (dal 2020)	-129.600
ulteriori risorse destinate alle posizioni organizzative (art. 7, c.4, lett. u) CCNL 2016-2018 (dal 2020, soggette a verifica nel 2022)	-397.500
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. a)	204.672
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. c)	177.727
CCNL 2016-2018, art. 67, comma 2, lett. e) (risorse art. 1, c.800. l. 205/2017 - "riequilibrio")	5.173.989
Totale risorse stabili	28.438.323
ONERI A CARICO DEL BILANCIO DELLA REGIONE	
Quota finanziamento progressioni economiche	285.119
Finanziamento indennità di comparto quota art.33, c.4 lett. a) CCNL 22.01.2004	165.327
Totale oneri a carico del bilancio regionale	450.446
RISORSE VARIABILI	
CCNL 2016-2018 art. 67, comma 3	761.382
CCNL 2016-2018 art. 67, comma 4	490.472
Somme non utilizzate provenienti dall'anno precedente	7.182.886
Totale risorse variabili	8 434 740
DECURTAZIONI DEL FONDO / parte fissa	
Riduzioni del fondo (l.r. 27/07, delibera G.R. 766/2008)	-204.273
Riduzione del fondo CCDI 11.09.2008	-328.230
riduzioni del fondo (accordo 20.07.2016)	-213.737
Decurtazioni art. 9 comma 2 *bis* d.l. 78/2010 anni 2011-2014	-1.200.548
Decurtazioni del fondo/parte fissa - limite 2016 (art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017)	-1.675.386
Totale decurtazioni del fondo / parte fissa	-3.622.174
TOTALE RISORSE PER LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA	33.701.335

Fonte: Regione Toscana: decreto n. 10357 del 26 maggio 2022.

La determinazione dell'importo complessivo che l'amministrazione ha messo a disposizione, nel 2021, per il trattamento accessorio del personale dipendente non dirigente deve tener conto, tuttavia, anche dell'importo di euro 8.335.064 destinato al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative. Tale importo in precedenza gravava sul Fondo per il salario accessorio ma, per effetto della disciplina introdotta dal CCNL 21 maggio 2018, è stato detratto dalla parte stabile del fondo per essere imputato direttamente al bilancio regionale. Alla spesa complessiva relativa alle due componenti (Fondo + importi destinati alle posizioni organizzative) pari a 42.036.399, si sommano oneri riflessi ed Irap, a carico dell'amministrazione, per euro 13.923.346,50 per un totale complessivo di euro 55.959.745,50. Tali importi, che trovano copertura negli stanziamenti del bilancio di previsione 2021 e, per la parte del Fondo 2021 da corrispondere nel 2022, nel fondo pluriennale vincolato (FPV) del bilancio di previsione 2021-2023, nel

[281] Per consentire l'impegno delle risorse e l'avvio delle procedure della contrattazione decentrata 2021.

rispetto delle disposizioni di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, sono stati certificati dal Collegio dei revisori nel parere n. 179 espresso in data 24 maggio 2022.

La quantificazione del Fondo risorse decentrate del personale non dirigente, anno 2021, è stata effettuata, come attestato anche del Collegio dei revisori dei conti[282], nel rispetto del limite dell'art. 23 co. 2 del d.lgs. n. 75/2017, per effetto del quale l'ammontare complessivo delle risorse annualmente destinate, dalle pubbliche amministrazioni, alla contrattazione integrativa non può superare il corrispondente importo dell'anno 2016.

In sede di quantificazione preventiva del Fondo 2021 (decreto n. 13303 del 29 luglio 2021) l'amministrazione, ha ritenuto di attenersi al limite "storico" del 2016[283] - pari a euro 29.088.704 - riservandosi di procedere all'eventuale adeguamento dello stesso in sede di quantificazione consuntiva del Fondo, al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 33 del d.l. 34/2019, relativo alla nuova capacità assunzionale, secondo il quale "il *limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.*"[284]

Il suddetto limite è stato, pertanto, successivamente ricalcolato[285] - con il decreto n. 10357 del 26/05/2022 –ai fini dell'eventuale adeguamento correlato alla variazione del personale in servizio e l'esito di tale verifica ha confermato[286] - anche per il 2021 - il valore "storico" del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, pari a euro 29.088.704.

Le risorse destinate al trattamento accessorio del personale non dirigente, soggette al limite dell'art. 23 co. 2 citato sono state quantificate, per l'anno 2021, nell'importo di euro 30.364.653 - di cui euro 22.029.589 riferiti al fondo delle risorse decentrate e euro 8.335.064 riferiti alle posizioni organizzative - al quale bisogna aggiungere l'importo di euro 399.437 destinate alla remunerazione del lavoro straordinario. Confrontando tale importo con il valore "limite" dell'anno 2016 - ricalcolato alla luce dell'art. 33 d.l. n. 34/2019 – si osserva che al fine di assicurarne il rispetto l'amministrazione ha effettuato una decurtazione, del fondo delle risorse decentrate 2021, di importo pari ad euro 1.675.386.

La Sezione osserva tuttavia che, per rappresentare in modo veritiero e trasparente il dato complessivo relativo alla spesa impegnata - nel 2021 - per finanziare il trattamento accessorio

---

[282] Con i pareri n. 137 del 28 luglio 2021 e n. 179 del 24 maggio 2022.

[283] Il suddetto limite è stato determinato quale sommatoria delle risorse del fondo del salario accessorio, delle risorse destinate al finanziamento delle posizioni organizzative e delle risorse destinate alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario anno 2016, ed è pari a euro 29.088.704, di cui euro 28.689.267 riferiti alle risorse per la contrattazione integrativa - comprese quelle destinate alle posizioni organizzative- ed euro 399.437 riferito ai compensi per lavoro straordinario.

[284] Il decreto 3 settembre 2019 "Misure per la definizione delle capacità' assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni", dettando disposizioni applicative del citato art. 33 d.l. 34/2019, ha precisato che "…è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018".

[285] Il ricalcolo del limite è stato effettuato, secondo quanto risulta dal decreto dirigenziale n. 10357 del 26/05/2022, sulla base delle indicazioni operative formulate, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con la risposta alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome alla nota n. 5532 del 15/07/2020.

[286] In considerazione del fatto che il numero dei dipendenti in servizio alla data del 31/12/2021 era inferiore a quelli in servizio alla data del 31/12/20218.

del personale non dirigente regionale, occorre tener conto anche degli importi attribuiti al personale degli uffici di supporto degli organi politici, in applicazione degli artt. 45 e 49 della l.r. 1/2009, della d.g.r. n. 1340/2020 e della delib. dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 66/2020 oltreché degli importi corrispondenti ai differenziali tra il livello economico iniziale della categoria di riferimento e i livelli economici superiori attribuiti ai dipendenti assegnati alle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale (segreterie particolari e gruppi politici, esclusi responsabili), nell'anno 2021[287]. La Sezione rinvia allo specifico paragrafo sull'argomento e osserva come tali importi siano stati erroneamente imputati al bilancio, dato che il trattamento accessorio del personale dipendente - in assenza di specifiche norme derogatorie di fonte statale - deve gravare sul Fondo per il salario accessorio e, inoltre, in applicazione dell'art. 45 TUPI, deve essere correlato agli istituti contrattuali per essere erogato in conformità alla relativa disciplina.

1.12.1 I profili di criticità relativi alla costituzione e destinazione del Fondo del personale non dirigente

L'analisi degli atti di costituzione e destinazione del Fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente dell'ultimo triennio (2019-2021) ha evidenziato un *trend* crescente di risorse che, annualmente, le parti concordano di non utilizzare, rinviandole al Fondo dell'anno successivo (parte variabile). Tale decisione è stata motivata, dall'ente, con l'esigenza di assicurare livelli costanti di risorse da destinare, annualmente, ai compensi legati alla produttività dei dipendenti, a fronte dell'assorbimento crescente di risorse destinate al finanziamento delle nuove progressioni economiche orizzontali (PEO). Le parti contrattuali, nello specifico, hanno deciso di non destinare e rinviare al Fondo dell'anno successivo, nell'ultimo triennio, i seguenti importi: nel 2019 euro 5.631.390, nel 2020 euro 7.182.886 e nel 2021 euro 8.564.238[288].

Tab. 13 - Somme non utilizzate in sede di Accordo decentrato e rinviate all'anno successivo. (in euro)

Accordo anno 2019	Accordo anno 2020	Accordo anno 2021
5.631.390,00	7.182.886,00	8.564.238,00

Fonte: Regione Toscana e Collegio dei revisori dei conti.

Tale *modus operandi,* seppur ricondotto dalle parti contrattuali alla previsione dell'art. 68 CCNL 21 maggio 2018, non appare coerente - come già evidenziato in sede di giudizio di parifica sul rendiconto relativo all'esercizio precedente - con la *ratio* delle norme in materia di costituzione e destinazione del fondo delle risorse decentrate che prevede di destinare, tendenzialmente, la totalità delle risorse disponibili al finanziamento degli istituti contrattuali. Gli accordi decentrati della Regione Toscana, invece, stabiliscono annualmente di non destinare una parte rilevante del Fondo - nel 2021 circa il 24 per cento [289] - rinviando le relative risorse all'anno successivo. A maggior ragione, a fronte di tale opzione, appare poco coerente la concomitante attivazione della facoltà di incremento del Fondo 2021, effettuata a seguito

[287] In applicazione dell'art. 49 l.r. n.1/2009 e della delibera CR n. 66/2020.

[288] Cfr. Accordo del 30 maggio 2022 e parere collegio dei revisori n. 182 del 10 giugno 2022.

[289] Nel 2021 le somme non destinate, in sede di Accordo decentrato, sono state pari a euro 8.564.238 su un Fondo totale di importo pari a euro 33.701.335.

della decisione di Giunta regionale n. 8 del 19 luglio 2021 avente ad oggetto "*Indirizzi in materia di salario accessorio del personale non dirigente per l'anno 2021*". La disciplina contrattuale, infatti, consente di incrementare il Fondo, nei limiti della capacità di spesa del bilancio, per assicurare risorse aggiuntive da destinare al finanziamento di istituti di natura variabile per i quali residuano, sul Fondo stesso, risorse di importo limitato. L'esame degli atti regionali di costituzione e destinazione annuale delle risorse del Fondo 2021 evidenziano, invece, da una parte l'attivazione di incrementi annuali delle risorse della parte variabile del Fondo nella misura massima consentita dall'art. 67 co. 4 CCNL 21 maggio 2018[290] e, dall'altra, accantonamenti di risorse di importo consistente[291] (24 per cento dell'intero Fondo nel 2021). Questo meccanismo comporta, annualmente, il drenaggio di una quota di risorse dal bilancio al Fondo - di importo pari a euro 490.472[292] - in assenza di reali presupposti giustificativi.

L'amministrazione, in sede di contraddittorio ha illustrato la genesi delle economie che, ogni anno, a partire dal 2015, sono state registrate sul fondo del comparto riconducendola, essenzialmente, a due fattori principali: innanzitutto "*l'applicazione dell'art. 1, comma 800, della l. 205/2017 che ha dato facoltà alle Amministrazioni regionali di incrementare le risorse destinate al trattamento economico accessorio al fine di procedere all'armonizzazione del salario accessorio del personale inquadrato in attuazione della l. 56/2014.[…] l'attuazione tardiva della norma ha generato un cospicuo ammontare di risorse residue dell'anno 2018 rinviate all'anno 2019 […]* (e successivamente – ndr) *all'anno 2020*", poi, quale secondo fattore "*le diverse tempistiche che hanno interessato le dinamiche relative alla cessazione e all'assunzione del personale: le assunzioni conseguenti all'attuazione dei piani di fabbisogno del personale 2019-2021 è avvenuta in massima parte solo negli ultimi mesi del 2021, a fronte di cessazioni che hanno invece caratterizzato tutto l'arco dell'anno. Ebbene, ciò ha determinato* (…) *conseguente minor utilizzo delle risorse presenti sul fondo per il salario accessorio. Si segnala inoltre che da una proiezione fatta dall'amministrazione per tenere sotto stretto monitoraggio l'utilizzo delle risorse accessorie, i residui sul fondo sono destinati a ridursi in misura considerevole (si stima circa la metà), nel prossimo triennio, proprio in ragione delle dinamiche assunzionali sopra descritte*".

Dopo aver illustrato la provenienza delle economie, l'amministrazione ha rappresentato che la possibilità di non utilizzare una parte delle risorse del Fondo – in sede di Accordo decentrato annuale – e di rinviarne l'utilizzo all'anno successivo è autorizzata dall'art. 68, comma 1, ultimo periodo del CCNL Funzioni Locali 2016/2018 che "*prevede la possibilità di utilizzare le risorse non interamente utilizzate in anni precedenti nel rispetto delle disposizioni in materia contabile. Sono risorse variabili e come tali vengono destinate a istituti di carattere variabile*". Sul tema dell'attivazione della facoltà di incremento del Fondo da parte dell'ente, l'amministrazione ha ribadito, come già rappresentato in sede istruttoria per l'anno 2020, che "*il contratto collettivo, nell'attribuire alle amministrazioni la facoltà di integrare la componente variabile del fondo individua quale unico vincolo cui tale integrazione risulta soggetta, la sussistenza*

[290] L'incremento della parte variabile del fondo, autorizzato dalla Giunta regionale con la decisione n. 8/2021, ai sensi dell'art. 67 co. 4 CCNL 21 maggio 2018, corrisponde alla misura massima dell'1,2 per cento del monte salari 1997, per un importo di euro 490.472.

[291] In sede di Accordo 2020 le parti contrattuali hanno deciso di non destinare la somma di euro 8.571.662 (su un Fondo totale 2020 di importo pari a euro 31.649.373) accantonandola, per rinviarla al Fondo dell'anno successivo (2021).

[292] Importo corrispondente all'1,2 per cento del monte salari 1997, ai sensi dell'art. 67 co. 4 CCNL 21 maggio 2018.

della capacità di spesa nel bilancio dell'ente. Tale vincolo come precedentemente esposto, risulta rispettato" e *"l'attivazione degli incrementi annuali delle risorse variabili non determina pregiudizio per le finanze dell'amministrazione regionale".*

La Sezione, conclusivamente, osserva che l'accantonamento e il contestuale rinvio di risorse al fondo dell'anno successivo[293] , seppur consentito dalle norme contrattuali, appare ancora meno giustificato in considerazione della predetta criticità relativa all'erronea imputazione contabile del trattamento economico accessorio del personale degli uffici di supporto degli organi politici. L'amministrazione, nello specifico - disattendendo l'art. 45 del TUPI - attribuisce a questa categoria di personale un trattamento accessorio differente – per quanto riguarda presupposti, misura, modalità di erogazione e imputazione contabile – da quello riconosciuto al restante personale regionale, al quale vengono applicati il contratto collettivo nazionale e quello integrativo. Rinviando all'apposito paragrafo per la trattazione dei vari aspetti di criticità correlati al trattamento accessorio citato, la Sezione rileva – per quel che qui interessa - che l'amministrazione, a fronte della disponibilità di risorse sul Fondo destinato del salario accessorio del personale del comparto[294] imputa il trattamento accessorio dei dipendenti assegnati agli uffici di supporto degli organi politici direttamente al bilancio dell'ente. La Sezione rileva, al riguardo, la necessità di adottare con urgenza idonei provvedimenti correttivi - anche di tipo legislativo - volti a ricondurre il trattamento economico accessorio del personale assegnato agli uffici di supporto degli organi politici alla disciplina contrattuale[295], con conseguente applicazione degli istituti ivi disciplinati e imputazione della spesa al Fondo delle risorse decentrate, analogamente a quanto previsto per il trattamento accessorio del restante personale regionale.

1.12.2 Le criticità delle Progressioni economiche orizzontali (PEO) 2021

Una parte delle risorse che alimentano il fondo delle risorse decentrate anno 2021 è stata destinata, in sede contrattuale, al finanziamento delle Progressioni economiche orizzontali (PEO) con decorrenza 1° gennaio 2021, in attuazione dell'Accordo PEO del 20.12.2019 e di quello siglato in data 30.03.2021.

L'art. 23, comma 2, del d.lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta) prevede espressamente che le PEO siano attribuite in modo selettivo, ad una "*quota limitata di dipendenti*". Tale vincolo è stato confermato espressamente in sede contrattuale, dall' art. 16 co. 2 CCNL 21 maggio 2018, ed è stato quantificato dalla Ragioneria Generale dello Stato, nella circolare n. 15 del 16 maggio 2019, nel limite massimo del 50 per cento degli aventi diritto.

Le parti contrattuali, in sede di CCI siglato in data 20.12.2019, hanno destinato al finanziamento dell'istituto, per il triennio 2019-2021, l'importo complessivo di € 3.430.000 da modulare e suddividere, nel triennio, sulla base del contingente di personale individuato annualmente, nel limite massimo del 50 per cento dei soggetti in possesso dei requisiti di

[293] Analogo accantonamento è stato disposto dalle parti contrattuali in sede di Accordo consuntivo sull'utilizzo delle risorse per il salario accessorio 2021, siglato in via definitiva in data 30 maggio 2022. In tale sede, le parti contrattuali hanno rinviato al fondo dell'anno successivo (2022) l'importo di euro 8.564.238, proveniente dalla parte fissa del Fondo 2021 costituito, in via definitiva, con decreto dirigenziale n. 10357 del 26 maggio 2022.

[294] Disponibilità confermata dalle rilevanti economie che vengono registrate, ogni anno, per effetto di somme non utilizzate in sede di Accordo decentrato e rinviate all'anno successivo (cfr. tabella precedente).

[295] Quanto a presupposti, misura e modalità di erogazione del trattamento accessorio.

accesso. Per ciascun anno (2019-2020-2021) sono stati, poi, definiti - con singoli accordi PEO - i contingenti numerici dei passaggi da effettuare per ciascuna categoria di inquadramento del personale (A, B, C, D). Per l'anno 2021, le parti[296] hanno destinato alle PEO l'importo annuale di euro 1.003.386, prevedendo un contingente numerico annuale pari al 47,63 per cento degli aventi diritto e programmando, nello specifico, n. 883 PEO su 1854 dipendenti in possesso dei requisiti di accesso alla selezione. Le graduatorie dei beneficiari delle PEO 2021 sono state approvate con decreto n. 7163 del 3 maggio 2021 e con successivo decreto di rettifica n. 7557 del 6 maggio 2021.

L'Accordo PEO 2021 ha generato una spesa complessiva di euro 1.334.357,29, derivante dall'importo di euro 1.003.386,00 come sopra determinato, oltre all'ulteriore somma di euro 330.971,29 per oneri riflessi e Irap che ha trovato copertura sui capitoli di bilancio 2021 n. 71107, 71110 e 71116. L'analisi dell'accordo PEO 2021 e della relazione illustrativa dei relativi contenuti ha evidenziato la seguente suddivisione del contingente PEO complessivo, tra le varie posizioni economiche di ciascuna categoria:

Tab. 14 - PEO 2021. Potenziali aventi titolo e contingenti per le selezioni.

Categoria	Posizione economica in godimento al 31 dicembre 2020	Potenziali aventi titolo a partecipare alle selezioni per PEO 2021 - n. unità	Contingenti per l'effettuazione di procedure selettive PEO 2021 n. unità
A	2	2	2
	3	5	5
	4	3	3
B	2	8	8
	2	17	17
	4	45	45
	4	18	18
	6	25	25
	7	88	1
C	1	116	116
	2	332	37
	3	89	10
	4	135	17
	5	114	50
D	1	124	124
	2	231	27
	3	183	101
	4	89	78
	5	133	110
	6	97	89
Totale		1854	883

Fonte: Regione Toscana - relazione e Accordo PEO del 30 marzo 2021.

Il confronto tra i dati sopra riportati, relativi rispettivamente al numero dei potenziali beneficiari[297] e al contingente PEO individuato per il 2021[298], ha evidenziato criticità nelle

[296] In sede di accordo PEO sottoscritto il 30 marzo 2021.

[297] Cioè dei dipendenti in possesso dei requisiti di accesso alla selezione PEO.

[298] Le tabelle sono contenute nella relazione illustrativa dei contenuti dell'accordo PEO 2021, allegata all'accordo stesso.

modalità di applicazione dell'istituto poiché - come già osservato in sede del precedente giudizio di parifica - in relazione ad alcune posizioni economiche non è stato rispettato il limite massimo del 50 per cento dei soggetti in possesso dei requisiti di accesso. Rispetto ad alcune posizioni economiche è stata prevista, addirittura, l'attribuzione delle PEO al 100 per cento dei potenziali beneficiari. Ciò si osserva, in particolare, per 363 dipendenti[299] su 883 che progrediscono in modo generalizzato e automatico, in assenza di procedure selettive e in difformità rispetto ai vincoli di legge e di CCNL che, invece, prevedono l'attribuzione delle PEO, previa selezione, ad una "quota limitata di dipendenti".

L'Accordo 2021 prevede, quindi, per 363 dipendenti inquadrati in 10 posizioni economiche (su un totale di 20), una progressione automatica sganciata dall'applicazione di criteri meritocratici e dagli esiti del sistema di valutazione delle prestazioni.

Nell'ambito di altre posizioni economiche (D3 D4 D5 e D6) si osserva, inoltre, il superamento del limite del 50 per cento degli aventi diritto. Questo meccanismo distorsivo determina, per un numero consistente di dipendenti, pari al 41 per cento dei potenziali beneficiari, "erogazione a pioggia" di un beneficio economico che, invece, nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto essere agganciato a rigidi criteri meritocratici.

L'esame della tabella sopra riportata, in definitiva, evidenzia un'applicazione non corretta delle procedure attuative delle PEO che, apparentemente, risultano conformi al limite del 50 per cento dei potenziali beneficiari ma, di fatto, non applicano il principio di attribuzione selettiva degli incentivi economici ad esse correlati. Si osserva, in definitiva, come il meccanismo attuativo delle PEO 2021, conduca ad un risultato difforme da quello voluto dalla normativa statale e, anzi, vietato dalla stessa. Ciò accade in relazione ad 14 posizioni economiche - su un totale di 20 - in relazione alle quali le progressioni sono state disposte, con decorrenza 1° gennaio 2021, per un numero di dipendenti corrispondenti al 100 per cento dei potenziali beneficiari o, comunque, in percentuali superiori al 50 per cento.

L'amministrazione a seguito dei rilievi formulati, ha replicato affermando che le procedure di progressione orizzontale sono state effettuate nel rispetto del principio di selettività in considerazione del fatto che il limite del 50 per cento degli aventi diritto è stato applicato al numero complessivo degli aventi diritto e che la normativa nazionale di riferimento non richiede espressamente il rispetto del limite anche all'interno della categoria e delle singole posizioni economiche. La Sezione ritiene non esaustiva la risposta poiché la mancanza di una previsione espressa è superata dalla *ratio* della stessa norma che, per assicurare una selettività effettiva, rende necessario il rispetto del limite del 50 per cento anche all'interno delle singole categorie e posizioni economiche.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte appare auspicabile, in prospettiva, la riconduzione degli istituti contrattuali alla logica e alle finalità per le quali sono stati introdotti dalla contrattazione nazionale e al rispetto del principio di attribuzione selettiva degli incentivi economici previsto dalla normativa statale.

L'amministrazione, da ultimo, ha rappresentato che, "*le osservazioni promosse da codesta spettabile Corte sono intervenute in data successiva rispetto alla conclusione del procedimento di*

[299] Inquadrati nelle posizioni economiche A2, A3, A4 e B2, B3, B4, B5 e B6, C1 e D1.

attribuzione delle PEO per l'anno 2021, conclusosi con i decreti di approvazione delle relative graduatorie di cui sopra nel maggio 2021, e dunque non è stato possibile procedere ad un immediato adeguamento". Ha dichiarato, inoltre, di non aver ancora avviato le procedure selettive per le PEO 2022 e ha rinnovato "*l'impegno dell'Amministrazione, sin dalle eventuali procedure selettive PEO per l'anno 2022, ad operare nel rispetto delle indicazioni operative di codesta spettabile Corte*".

La Sezione si riserva di monitorare le modalità di applicazione dell'istituto e i relativi effetti in occasione del successivo giudizio di parifica.

1.13 Il nuovo inquadramento della dirigenza apicale dopo l'entrata in vigore della l.r. 13 luglio 2021 n. 22

L'amministrazione regionale, a seguito dei rilievi formulati dalla Sezione in sede di istruttoria preliminare al giudizio di parifica del rendiconto 2020, ha approvato la legge regionale 13 luglio 2021 n. 22 con la quale, abrogando l'art. 14, comma 1, della l.r. n. 1 del 2009 e l'art. 24, comma 1, della l.r. n. 4 del 2008[300], ha ricondotto la dirigenza apicale (Direttore generale, direttori della Giunta regionale, Avvocato generale nonché Segretario generale del Consiglio regionale) nella dotazione organica regionale prevedendo, al contempo, la definizione del relativo trattamento economico in conformità al vigente contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) Area dirigenza, Funzioni locali.

I rilievi sollevati dalla Sezione censuravano l'incremento ingiustificato della spesa registrato, sul bilancio regionale 2020 e precedenti, per effetto delle due leggi regionali sopra citate che, collocando la dirigenza apicale al di fuori dell'organico regionale e autorizzando un trattamento retributivo difforme da quello previsto dal CCNL della dirigenza del comparto, facevano gravare il relativo trattamento economico direttamente, e per intero, sul bilancio regionale anziché in parte su quest'ultimo e in parte, per la quota relativa al trattamento accessorio (indennità di posizione e indennità di risultato), sul Fondo della dirigenza regionale.

Tale assetto, secondo quanto rilevato dalla Sezione nel referto allegato al precedente giudizio di parifica, è apparso non conforme alla disciplina degli artt. 2, 24, 40, 40 *bis* e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001 oltreché, e soprattutto, dell'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione - che affida alla legge statale ed alla contrattazione collettiva la regolazione della spesa del personale[301] - e degli artt. 81 e 97 Cost., per i riflessi negativi rilevati a carico del bilancio regionale.

La necessità di un intervento correttivo, volto a scongiurare l'operatività di meccanismi di incremento ingiustificato della spesa sul bilancio regionale, aveva trovato conferma nelle indicazioni che, nel frattempo, la Corte costituzionale aveva formulato con la sentenza n. 227/2020 e, ancora prima, con la sentenza n. 257/2016 che avevano dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni delle leggi regionali Molise n. 4/2019 e n. 8/2015, perché ritenute in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), nella parte in cui prevedevano la

[300] Cfr. artt. 2 e 7 della l.r. 13 luglio 2021 n. 22 citata.

[301] Riconducibile, secondo la giurisprudenza costante della Corte costituzionale, alla materia dell'"ordinamento civile" (cfr., *ex multis*, sentenze Corte Cost. n. 199 del 2020; n. 16 del 2020; n. 227 del 2020; n. 154 del 2019; n. 138 del 2019; n. 196 del 2018; n. 175 del 2017; n. 72 del 2017 e n. 257 del 2016).

non computabilità di alcune posizioni dirigenziali nella complessiva dotazione organica regionale.

Nell'ambito di tale contesto la Regione Toscana, nel dichiarato intento di fornire adeguato riscontro ai rilievi formulati dalla Sezione in sede di giudizio di parifica 2020, ha emanato la legge regionale 13 luglio 2021, n. 22 (*Disposizioni in materia di incarichi del segretario generale del Consiglio regionale e del direttore generale e dei direttori della Giunta regionale. Modifiche alla l.r. 4/2008 ed alla l.r. 1/2009*) che, abrogando parzialmente e modificando la precedente normativa, ha disposto l'inquadramento della dirigenza apicale nei ruoli regionali e la riconduzione del relativo trattamento economico nell'ambito del CCNL Area dirigenza, Funzioni locali.

A seguito di tale intervento correttivo la struttura stipendiale della dirigenza apicale è stata modificata, a decorrere dal 1° ottobre 2021 (data della modifica dei contratti individuali di lavoro delle figure apicali per il loro reinquadramento nel CCNL Area Dirigenza Funzioni Locali), come segue: stipendio tabellare; retribuzione di posizione; retribuzione di risultato a cui si aggiunge l'indennità di vacanza contrattuale prevista dall'art.47-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

Il nuovo trattamento economico che ha sostituito, per le figure apicali, la retribuzione omnicomprensiva corrisposta - precedentemente - fino al 30 settembre 2021, è stato imputato in parte sul bilancio (per la quota relativa al trattamento fondamentale), ai capitoli 71020, 71354, 13103 e 13218, e in parte (per la quota relativa al trattamento accessorio) sul "Fondo della retribuzione di posizione e di risultato" del personale con qualifica dirigenziale.

Nella fase di prima attuazione della citata legge regionale n. 22/2021 l'amministrazione ha ricondotto la dirigenza apicale nell'ambito della preesistente dotazione organica - approvata con la d.g.r. n. 627 del 7 giugno 2021 e con la delib. UP del Consiglio n. 68 del 1° luglio 2021 - senza aumentarne i relativi posti, con conseguenti effetti incrementali solo sul numero dei posti effettivamente coperti. Né sono stati previsti, nella fase iniziale, specifici incrementi del fondo della dirigenza correlati al nuovo inquadramento dei 17 dirigenti apicali e, pertanto, il finanziamento del relativo trattamento accessorio (retribuzione di posizione e retribuzione di risultato), in sede di Accordo decentrato, siglato in via preventiva in data 14 dicembre 2021, è stato disposto con risorse già presenti nel fondo della dirigenza ove, peraltro, ogni anno - a partire dal 2015 - sono state registrate economie, correlate a posti dirigenziali esistenti in dotazione organica ma non coperti, che l'amministrazione - con la Decisione di g.r. n. 32/2019 - ha dichiarato, negli ultimi anni, "indisponibili" alla contrattazione.

Tale assetto è stato disposto - in attuazione della l.r. n. 22/2021 - dalla d.g.r. n. 895 del 6 settembre 2021, dalla delibera dell'ufficio di presidenza del Consiglio n. 90 del 9 settembre 2021 e dal decreto dirigenziale n. 16835 del 28.09.2021, con i quali l'amministrazione: a) ha ricollocato la dirigenza apicale nell'ambito della dotazione organica regionale; b) ha previsto che la parte accessoria del correlato trattamento economico, per la prima volta, sia posto a carico del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale di qualifica dirigenziale, anziché del bilancio regionale; c) ha quantificato "in via preventiva" il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente per l'anno 2021, nella misura di 8.389.674,00, nel rispetto del limite storico del 2016 previsto, per il trattamento accessorio,

dall'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017, senza disporre incrementi specifici correlati alla modifica organizzativa posta in essere per effetto dell'entrata in vigore della citata l.r. n. 22/2021.

L'assetto descritto è stato contestato dalle Organizzazioni sindacali rappresentative della dirigenza di ruolo della Regione Toscana che, dopo aver dichiarato lo stato di agitazione sindacale della dirigenza ordinaria hanno impugnato i provvedimenti attuativi della legge regionale n. 22/2021 sopra citati davanti al Tar (R.G. 1526/2021) e davanti al giudice del lavoro (R.G. 410/2022), lamentando, con il primo ricorso, il mancato incremento della dotazione organica dei dirigenti oltreché del Fondo per il finanziamento del relativo trattamento accessorio, da cui deriverebbe – ad avviso dei ricorrenti - un'eccessiva penalizzazione del trattamento economico della dirigenza ordinaria. L'immissione in ruolo della dirigenza regionale c.d. "apicale" determina – secondo i ricorrenti- l'automatica diminuzione delle risorse destinate al finanziamento delle retribuzioni di posizione e di risultato di tutta la rimanente dirigenza regionale. Allo stato, il contenzioso è ancora pendente e l'amministrazione si è costituita in giudizio. Le OO.SS hanno impugnato, inoltre, la d.g.r. n. 895 del 6 settembre 2021 e la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 90 del 9 settembre 2021 davanti al giudice del lavoro, denunciando l'antisindacalità della condotta posta in essere dalla Regione Toscana, per il mancato avvio del confronto con le Organizzazioni sindacali, prima dell'adozione dei citati provvedimenti attuativi della l.r. n. 22/2021. Il Tribunale di Firenze - Sezione Lavoro -, pronunciandosi, con decreto del 27/04/2022, sul ricorso ex articolo 28 della l. n. 300/1970 - in parziale accoglimento delle istanze attoree - ha dichiarato l'antisindacalità della condotta della Regione Toscana e l'ha condannata ad avviare il confronto con le Organizzazioni sindacali sui criteri per la graduazione delle posizioni dirigenziali, correlate alle funzioni e alle connesse responsabilità, ex artt. 4, 5, 44, comma 1, lett. a) CCNL del 17.12.2020, nonché ad attivare la procedura di contrattazione collettiva integrativa sui criteri per la determinazione della retribuzione di risultato della dirigenza, ex artt. 30 e 45, comma1, lett. b) del CCNL. del 17.12.2020. La giunta regionale ha proposto opposizione al provvedimento giudiziale *de qua*, attualmente pendente dinanzi al Tribunale di Firenze, al n. RG 890/22 (udienza fissata al 20 ottobre 2022). Nell'ambito del contesto appena descritto l'amministrazione regionale, di recente, ha approvato la l.r. 1° marzo 2022 n. 5, recante "*Disposizioni in materia di dotazione organica e fondo per la retribuzione di posizione e di risultato per le figure apicali della Regione*", con la quale ha previsto - modificando l'iniziale indirizzo attuativo - di incrementare la dotazione organica dirigenziale regionale di un numero di 17 posti, corrispondenti alle figure dirigenziali apicali del Direttore generale, dell'Avvocato generale, e di quattordici direttori della Giunta regionale, nonché del Segretario generale del Consiglio regionale. Ha previsto, inoltre, di imputare la retribuzione di posizione e di risultato delle figure dirigenziali apicali al Fondo destinato alla retribuzione dell'indennità di posizione e di risultato dei dirigenti e di incrementare l'importo di quest'ultimo , "*ferma restando la spesa complessiva sostenuta per tale finalità nell'anno 2016, e in ogni caso nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, con conseguente riduzione dei precedenti diversi stanziamenti a valere sul bilancio dell'ente, al fine di garantire l'invarianza della spesa*" (art. 1 co. 2). In fase di contraddittorio l'amministrazione ha riferito di aver effettuato, di recente, con il decreto n. 11639 del 14 giugno 2022, l'incremento del Fondo previsto dall'art. 1 co. 2 l.r. n. 5/2022 e di avere – contestualmente

– rideterminato il limite dell'art. 23 co. 2, del d.lgs. n. 75/2017. Di tale rideterminazione e delle riserve che la Sezione esprime sulla mancata dimostrazione - da parte dell'amministrazione – dell'assenza di effetti espansivi della spesa di personale, si dirà più diffusamente nel successivo paragrafo.

In relazione, infine, alle modifiche organizzative disposte dalla legge n. 5/2022 l'amministrazione ha riferito che attualmente, solo il Consiglio regionale, con delibera dell'ufficio di presidenza n. 51 del 13 aprile 2022, ha incrementato la relativa dotazione organica dirigenziale - innalzando da 12 a 13 il numero dei posti - in considerazione della riconduzione, nel relativo ambito, della figura del Segretario generale del consiglio.

La Giunta, invece, non ha ancora ampliato la propria dotazione organica e nella d.g.r. n. 389 dell'11 aprile 2022 - con la quale è stato approvato il PTFP 2022-2024 – ha disposto "*di rinviare a successivo atto deliberativo l'incremento della dotazione organica del personale dirigenziale*".

1.14 Il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente

Il Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, anno 2021, è stato quantificato, in via preventiva, con decreto dirigenziale n. 16835 del 28 settembre 2021 e in sede consuntiva con il decreto dirigenziale n. 13141 del 27 giugno 2022.

La spesa relativa al finanziamento del Fondo, come determinata in via consuntiva, ammonta a complessivi euro 8.755.863, cui si sommano oneri riflessi ed Irap a carico dell'amministrazione per euro 2.982.484,52 per un totale di euro 11.738.347,52 al lordo oneri.

Tali importi hanno trovato copertura nel bilancio di previsione 2021-2023 e, per la parte di risorse 2021 da corrispondere nel 2022, nello stanziamento dei capitoli di Fondo Pluriennale vincolato del bilancio di previsione 2021-2023, in applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 ed in particolare di quanto previsto nell'allegato 4/2.

Tab. 15 - Quantificazione, in via consuntiva, del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente – anno 2021. (in euro)

Descrizione	Importo
Risorse fisse aventi carattere di certezza e stabilità	
unico importo annuale art. 57, c.1 lett. a), CCNL 2016-2018	13.286.446
Totale	**13.286.446**
Risorse variabili	
CCNL 2016-2018 art. 57, c.2, lett. c)	1.948
CCNL 2016-2019 art. 60	14.989
Totale	**16.937**
Decurtazioni del fondo parte fissa	
Riduzioni del Fondo - risoluzione consensuale (ante d.l. 78/2010)	-1.238.129
Decurtazioni d.l. 78/2010 art. 9 comma 2 *bis* anni 2011-2014	-1.865.374
decurtazioni del fondo/parte fissa - limite 2016 (art. 23 comma 2 d.lgs. 75/2017)	-1.444.017
Totale	**-4.547.520**
Totale complessivo	**8.755.863**

Fonte: Regione Toscana: decreto n. 13141 del 27 giugno 2022.

L'importo del Fondo quantificato in via definitiva, con decreto n. 13141 del 27 giugno 2022, nella misura di euro 8.755.863, tiene conto dell'incremento di euro 310.295 disposto, con

il decreto dirigenziale n. 11639/2022[302] - per il periodo 1° ottobre[303]/31 dicembre 2021 - a seguito della riconduzione della dirigenza apicale nell'ambito della dotazione organica dell'ente e del conseguente assoggettamento al CCNL dirigenza Funzioni locali, per effetto della l.r. n. 22 del 13 luglio 2021.

Si evidenzia, al riguardo, che, dopo l'entrata in vigore della l.r. 22 citata, in correlazione al nuovo inquadramento dei 17 dirigenti apicali, non erano stati previsti specifici incrementi della dotazione organica regionale né incrementi del fondo della dirigenza e, pertanto, il finanziamento del trattamento accessorio (retribuzione di posizione e retribuzione di risultato) dei dirigenti apicali, per il periodo 1° ottobre-31 dicembre 2021, era stato disposto – inizialmente - con risorse già presenti nel fondo ove, peraltro, ogni anno - a partire dal 2015 – sono state registrate economie di risorse, correlate a posti dirigenziali esistenti in dotazione organica ma non coperti.

L'impatto della nuova collocazione dei dirigenti apicali sul Fondo 2021 è rappresentato nella tabella seguente, ove emerge un assorbimento complessivo di risorse, riferito al periodo 1° ottobre - 31 dicembre 2021, di importo pari a euro 357.109,74.

Tab. 16 - Quota di salario accessorio delle figure apicali imputata al Fondo per la retribuzione diposizione e di risultato del personale dirigente a far data dal 01.10.2021. (in euro)

Posizioni apicali	Unità	Retribuzione di posizione e di risultato	Totale imputazione al Fondo
Direttore generale	1	31.361,82	31.361,82
Segretario generale	1	27.833,06	27.833,06
Avvocato generale	1	21.279,63	21.279,63
Direttori	14	276.635,23	276.635,23
Totale	**17**	**357.109,74**	**357.109,74**

Fonte: Regione Toscana (nota prot. n. 247113 del 16 giugno 2022).

L'amministrazione, tuttavia, si era riservata la possibilità – con il decreto n. 16835/2021 citato - di disporre eventuali successivi incrementi, in applicazione dell'art. 33 del d.lgs. n. 34/2019 (c.d. decreto crescita) convertito in l. n. 58/2019, al ricorrere delle condizioni correlate all'utilizzo della "nuova capacità assunzionale" e al conseguente eventuale aumento del personale in servizio.

Tale norma, al co.1, ultimo periodo consente - al riguardo - di adeguare, anche in aumento, il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, co. 2 d.lgs. n. 75/2017, per garantire l'invarianza del valore medio pro capite del fondo, registrato dall'ente nell'anno 2018, prendendo a riferimento - come base di calcolo - il personale in servizio al 31 dicembre 2018. Nonostante tale previsione, alla data del 31/12/2021, l'ipotizzato incremento del Fondo - nei limiti consentiti dall'art. 33 del d.lgs. n. 34/2019 - non era stato ancora stato attivato dall'amministrazione e, in sede di Accordo decentrato per la destinazione in via preventiva del Fondo della dirigenza 2021, siglato in data 14 dicembre 2021, le parti hanno

[302] Tale decreto è menzionato nel successivo provvedimento n. 13141 del 27 giugno 2022, di costituzione in via definitiva del Fondo del fondo della dirigenza ma non è stato trasmesso alla Sezione.

[303] Data di effettiva riconduzione della dirigenza apicale nella dotazione organica regionale e di efficacia dei nuovi contratti individuali di lavoro, per effetto della d.g.r. n 895 del 6 settembre 2021.

dato atto che l'applicazione dell'art. 33 citato "*è stata rinviata alla sede consuntiva, allorché saranno noti i dati del personale in servizio nell'anno 2021*".

In sede di costituzione in via consuntiva del Fondo della dirigenza, peraltro, l'amministrazione ha dato atto[304] della mancanza dei presupposti per un incremento del Fondo ai sensi del citato art. 33 poiché, nell'anno 2021 non è stato attestato un incremento di personale dirigente rispetto a quello in servizio nel 2018.

Il citato decreto n. 16835 di costituzione in sede preventiva del fondo 2021 è stato impugnato, davanti al Tar Toscana (R.G. 1526/2021) dalle OOSS, che hanno lamentato – a causa del mancato incremento del fondo - un'eccessiva penalizzazione del trattamento economico della dirigenza ordinaria, dato che l'immissione in ruolo della dirigenza regionale c.d. "apicale" determina l'automatica diminuzione delle risorse destinate al finanziamento delle retribuzioni di posizione e di risultato di tutta la rimanente dirigenza regionale.

Da ultimo, peraltro, con l'approvazione della recente legge regionale 1° marzo 2022, n. 5 l'amministrazione ha disposto l'incremento della dotazione organica dirigenziale di n. 17 unità e il correlato incremento del fondo, nel rispetto del limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 e con conseguente riduzione dei precedenti diversi stanziamenti a valere sul bilancio dell'ente, al fine di garantire l'invarianza della spesa.

L'amministrazione aveva preannunciato[305], a tal proposito, che in coerenza con quanto previsto nell'art. 1 co. 2 della l.r. n. 5/2022 avrebbe provveduto - con decreto dirigenziale - ad incrementare il Fondo, nei limiti delle risorse impegnate a bilancio nell'anno 2016 per la retribuzione delle figure apicali della Giunta e del Consiglio, al netto della quota di retribuzione fissa determinata in base al CCNL Regioni-Autonomie Locali vigente nello stesso anno.

In fase di contraddittorio l'Amministrazione ha trasmesso, in data 10 luglio 2022, con nota acquisita al prot. n. 5991 dell'11 luglio 2022, il decreto dirigenziale n. 13141 del 27 giugno 2022 di costituzione in sede definitiva del fondo della dirigenza e il successivo accordo, in sede definitiva, per la destinazione delle risorse del Fondo della dirigenza firmato in data 1° luglio 2022. Entrambi tali documenti citano, nelle premesse, un precedente decreto n. 11639 del 14 giugno 2022[306], con il quale l'Amministrazione ha disposto l'incremento del Fondo della dirigenza per effetto della riconduzione dei dirigenti apicali nell'ambito della dotazione organica dell'ente e ha rideterminato - in aumento - il limite dell'art. 23 co 2 del d.lgs. n. 75/2017. Il decreto n. 13141 del 27 giugno 2022, a tal proposito, dà atto che con il precedente decreto n. 11639 citato "*si dispone l'incremento del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente e si ridetermina il limite di cui all'art. 23, co. 2 d.lgs. n. 75/2017 tanto per l'anno 2021 quanto a regime a partire dall'anno 2022, come segue:*

- limitatamente all'anno 2021, stante la data di decorrenza del reinquadramento delle figure apicali a far data dal 01 ottobre 2021 e tenuto conto dell'ammontare delle risorse impegnate nel bilancio finanziario 2021-2023, annualità 2021, il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza - parte stabile soggetta al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n.

[304] Nel decreto dirigenziale n. 13141 del 27 giugno 2022.
[305] Con nota prot. n. 217418 del 25 maggio 2022.
[306] Decreto non allegato agli atti trasmessi, in data 10 luglio 2022, in sede di contraddittorio.

75/2017 – è incrementato di un ammontare pari ai 3/12 della disponibilità di risorse del bilancio finanziario 2021-2023, annualità 2021, destinate alla retribuzione accessoria della dirigenza apicale corrispondente ad un importo di € 310.295;

- a partire dall'anno 2022 il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza - parte stabile soggetta al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 – è incrementato dell'importo di euro 1.404.799,91;

- il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 relativo all'anno 2016, è incrementato dell'ammontare di euro 1.404.799,91 passando, a partire dall'anno 2022, da € 8.014.561,00 ad € 9.419.360,91;

- limitatamente all'anno 2021 il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, è innalzato di un ammontare pari ai 3/12 dell'importo massimo di euro 1.404.799,91 corrispondente ad € 351.200 passando da € 8.014.561 ad € 8.365.761".

Si evidenzia, tuttavia, al riguardo, che la l.r. n. 5/2022 aveva autorizzato l'incremento del Fondo della dirigenza "nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75."

La Sezione esprime riserve sulla mancata dimostrazione - da parte dell'amministrazione – dell'assenza di effetti espansivi della spesa di personale, e si riserva di verificare, in occasione del successivo giudizio di parifica, le modalità di rideterminazione del limite di cui all'articolo 23, co. 2, del d.lgs. 75/2017 e le verifiche preliminari effettuate dall'Amministrazione, al fine di assicurare la coerenza di tale rideterminazione con i vincoli di finanza pubblica (cfr. la recente sentenza Corte costituzionale n. 212/2021) che impongono di evitare ingiustificati aumenti di spesa a carico del bilancio regionale.

1.15 Il trattamento accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici

Nel corso dell'istruttoria relativa al rendiconto 2021 della Regione Toscana questa Sezione di controllo si è soffermata - in sede di verifica della spesa del personale – tra l'altro sulla problematica del trattamento accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici (Giunta e Consiglio), che ha evidenziato alcune criticità, come di seguito indicate.

E' utile premettere, prima di entrare nel merito delle questioni rilevate, che l'assetto organizzativo delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione e agli organi politici del Consiglio è regolato dalla l.r. 8 gennaio 2009, n. 1, recante il "*Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale*" (artt. 40-47 per la Giunta, artt. 48-53 per il Consiglio, artt. 55-59 per i gruppi consiliari) che prevede "uffici di segreteria" per tutti gli organi (presidente, vicepresidente e ciascun assessore per la Giunta; presidente, ufficio di presidenza, portavoce dell'opposizione e ciascun gruppo consiliare per il Consiglio) oltreché "uffici di gabinetto" per il presidente della Giunta e del Consiglio regionale. A tali uffici è preposta la figura di un "Responsabile", equiparata al livello dirigenziale, ed è assegnato un contingente di personale amministrativo inquadrato nelle categorie B, C e D del CCNL

Funzioni Locali[307]. Detto personale (sia i responsabili che il personale assegnato agli uffici) è beneficiario di un trattamento economico accessorio istituito – assente ogni previsione nella contrattazione collettiva nazionale - dalla legge regionale toscana n. 1/2009 che prevede rispettivamente: a) un "trattamento economico omnicomprensivo" per i responsabili degli uffici di staff e per altre figure con funzioni specifiche (artt. 42, 43, 51, 52 e 58 l.r. n. 1/2009); b) un "emolumento accessorio", di importo fisso e predeterminato[308], per i dipendenti diversi dai responsabili e per il personale assegnato agli uffici di segreteria dei gruppi consiliari (artt. 45 e 49 l.r. n. 1/2009) oltreché c) per alcune categorie di personale, anche l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento (art 49 co. 4 l.r. n. 1/2009).

I trattamenti economici in argomento (emolumento accessorio di importo fisso e predeterminato, trattamento economico omnicomprensivo ed eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento) sono quantificati, all'inizio di ogni legislatura, con deliberazioni di giunta e di consiglio regionale, e gravano interamente sul Bilancio regionale[309], con imputazione ai capitoli 13114 "retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101" e 71120 "retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101".

Il riferimento, per l'attuale legislatura, è alle deliberazioni della Giunta regionale n. 1340/2020 e del Consiglio regionale n. 66/2020 che hanno modulato gli importi degli emolumenti citati, sulla base degli uffici di assegnazione, delle funzioni svolte e della categoria di inquadramento giuridico (B, C, D) del personale interessato[310], tra un minimo di 9.527,05 euro e un massimo di 22.600,00[311] euro ("emolumenti accessori" del personale diverso dai Responsabili di ufficio) e tra un minimo di 43.000,00 euro e un massimo di 94.089,84 euro (per i "trattamenti economici omnicomprensivi" dei Responsabili di ufficio e delle altre figure specifiche) oltre oneri riflessi e IRAP. Questi ultimi gravano sui capitoli di bilancio 71306 "contributi personale CR - M/P 0101", 71429 "contributi personale GR - M/P 0101", 71309 "Irap personale CR - M/P 0101", 71468 "Irap personale GR - M/P 0101".

La Sezione, però, nutre dubbi circa la possibilità che la fonte legislativa regionale possa regolamentare la corresponsione degli emolumenti in oggetto. Difatti, di regola, la materia retributiva (in quanto riconducibile alla materia dell'"ordinamento civile") spetta alla legislazione statale ai sensi dell'art. 117 della Cost., secondo comma, lett. l). Competenza che trova esplicazione a livello di disciplina statale nel d.lgs. n. 165/2001 (TUPI), recante "Norme

[307] Il personale da assegnare agli uffici di staff (segreteria e uffici di gabinetto degli organi politici e segreteria dei gruppi consiliari) può essere scelto nell'ambito del personale a tempo indeterminato del ruolo regionale, oppure tra il personale a tempo indeterminato dipendente di altra amministrazione o, infine, tra soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni, reclutati con contratto a tempo determinato (artt. 44, comma 1 per la Giunta, 53, comma 1 per il Consiglio e art. 56, comma 1, per i gruppi consiliari).

[308] Tale emolumento è attribuito, in aggiunta alle altre voci stipendiali fisse e continuative, in sostituzione di ogni altro beneficio economico (quali, ad es., indennità per specifiche responsabilità, indennità condizioni lavoro, compensi di produttività, compensi per lavoro straordinario ecc.).

[309] Anziché, in tutto o in parte, sul Fondo delle risorse decentrate destinate al trattamento economico accessorio (circostanza confermata dall'amministrazione, in sede istruttoria, con nota prot. n. 238057 del 10 giugno 2022).

[310] Si tratta di n. 172 dipendenti assegnati agli uffici di supporto della giunta, del consiglio e alle segreterie dei gruppi consiliari.

[311] Questo importo è stato incrementato di euro 1.900 annui con d.g..r. n. 1059 dell'8 ottobre 2021.

generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" che agli art. 2 e 45 prevede una delega a favore della contrattazione collettiva nazionale, stabilendo che il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici sia definito "esclusivamente" dai contratti collettivi.

Alle perplessità circa la possibilità della legge regionale toscana n. 1/2009 di istituire trattamenti economici accessori e/o omnicomprensivi difformi da quelli previsti dal CCNL deve aggiungersi , quale ulteriore profilo di criticità, che il trattamento introdotto dalla legge regionale n. 1/2009 appare difforme anche dalle previsioni normative statali e del CCNL di riferimento (comparto Funzioni locali) che regolano, in generale, il finanziamento, i presupposti, la misura e le modalità di erogazione dei compensi accessori. Questi ultimi, infatti, devono essere finanziati con risorse del Fondo per il salario accessorio[312] e non possono - come nel caso di specie - essere quantificati in misura fissa e invariabile, ma devono avere sempre uno specifico aggancio a particolari funzioni o condizioni di lavoro, ai risultati conseguiti e agli esiti della valutazione della performance individuale e organizzativa, oltreché alla disciplina e alla misura degli istituti contrattuali vigenti. In assenza di tali parametri di riferimento il trattamento accessorio in argomento rischia di porre a carico del bilancio regionale spese non autorizzate da norme statali e di tradursi in un generico premio a tutti i dipendenti che collaborano con gli organi istituzionali, configurando una forma atipica di aumento retributivo.

Nel corso della fase istruttoria[313] e in sede di contraddittorio finale, l'amministrazione ha replicato alle osservazioni del M.I. sostenendo che il fondamento legislativo statale dei trattamenti accessori in argomento si rinverrebbe nell'art. 14 del TUPI. L'applicazione di questa norma, secondo la prospettazione regionale (v. nota trasmessa in data 10 luglio 2022, acquisita al prot. n. 5991 dell'11 luglio 2022) potrebbe essere estesa anche agli uffici di diretta collaborazione degli organi regionali rappresentando una norma di principio atta a legittimare l'intervento legislativo regionale attraverso il rinvio contenuto nell'art. 27 TUPI secondo il quale "*Le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità. ...(omissis)*".

La Sezione mantiene tuttavia le proprie perplessità rilevando che l'applicazione delle norme regionali in argomento rischia di gravare il bilancio regionale di una spesa non giustificata qualora, a fronte degli emolumenti accessori istituiti dagli artt. 42 e segg., non siano introdotte adeguate misure volte a neutralizzare eventuali effetti espansivi della spesa di personale, non autorizzati dalla normativa statale. In sede istruttoria l'amministrazione[314] ha riferito, a tal proposito, che "*per il personale autista transitato presso l'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale e del Presidente del Consiglio regionale, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 44, comma 1-bis e 53, comma 1-bis della l.r. 1/2009 (…) le risorse relative al trattamento accessorio sono state portate in stabile decurtazione del Fondo salario accessorio del personale del comparto (…) .La riduzione stabile del Fondo per il citato personale, a decorrere dall'anno 2017, per*

[312] Anziché gravare direttamente sul bilancio dell'ente.
[313] Con nota prot. n. 238057 del 10 giugno 2022.
[314] Con nota prot. n. 238057 del 10 giugno 2022.

ciascun anno, come si evidenzia anche nella documentazione relativa alla costituzione del Fondo salario accessorio per l'anno 2021, ammonta ad euro 213.737,00. (…) La riduzione determina un'economia di bilancio." I dati acquisiti in tale sede non evidenziano altre misure volte ad escludere i potenziali effetti ampliativi della spesa correlati alle norme regionali in argomento. Ciò espone il bilancio regionale al rischio di maggiori spese non autorizzate dal quadro di riferimento nazionale.

La Regione, tuttavia, per adeguarsi ai rilievi della Sezione ha assunto "*l'impegno a procedere con la predisposizione di una proposta di legge recante modifiche ai Capi VI e VII della l.r. 1/2009, con riferimento al trattamento economico del personale e dei responsabili delle strutture di supporto degli organi di governo e degli organismi politici del Consiglio regionale*".

Dando seguito a tale impegno la giunta regionale, nella seduta dell'11 luglio 2022, ha approvato la decisione n. 5 con la quale ha formulato indirizzi alla Direzione generale e alla direzione competente in materia di personale per la predisposizione di una proposta di legge regionale finalizzata a recepire le osservazioni della Sezione.

Nel corso dell'udienza di pre-parifica, tenutasi in data 14 luglio 2022, il M.I. ha chiesto chiarimenti sugli intendimenti dell'amministrazione e sui contenuti degli atti che intende adottare a seguito dei rilievi della Sezione. L'amministrazione ha confermato l'impegno a presentare, nel più breve tempo possibile, la proposta di legge in argomento al fine di recepire le osservazioni della Sezione.

1.16 Considerazioni conclusive

La dotazione organica regionale, composta dalle due distinte dotazioni della Giunta regionale -Artea e del Consiglio regionale, al 31 dicembre 2021, ha una consistenza di 3.496 posti, di cui 125 di livello dirigenziale. Nel dettaglio, si distinguono 274 posti (di cui 12 di livello dirigenziale) per il Consiglio e 3.222 posti (di cui 113 di livello dirigenziale) per la Giunta. Nel raffronto con la situazione al 31 dicembre 2020, si registra un decremento di 27 posti, dovuto alle rimodulazioni del personale non dirigenziale operate dall'organo esecutivo in sede di programmazione del proprio fabbisogno di personale. In tale ambito, per il triennio 2021-2023, sia la Giunta regionale sia il Consiglio regionale hanno adottato il Piano di fabbisogno di personale (PTFP) previsto dagli artt. 6 e 6-*ter*del d.lgs. n. 165/2001 e dalle Linee Guida approvate con d.m. 8 maggio 2018, provvedendo, previa acquisizione del parere favorevole del Collegio dei revisori (reso con rispettivi pareri n. 125 del 7 giugno 2021 e n. 130 del 23 giugno 2021), rispettivamente, con delibera n. 627 del 7 giugno 2021 e con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 68 del 1° luglio 2021.

La consistenza del personale in servizio, a fine esercizio, mostra un elevato grado di copertura di entrambe le dotazioni organiche, pari al 91,97 per cento per il Consiglio (con n. 252 unità di personale, di cui n. 12 di livello dirigenziale) e al 94,90 per cento per la Giunta (con 3.058 unità di personale, di cui n. 101 di livello dirigenziale). Ciò è dovuto sostanzialmente alle consistenti assunzioni previste dall'ente, sin dalla programmazione triennale 2019-2021, per 510 unità di personale complessive, di cui 467 per la Giunta, in gran parte attuate nel 2021 (dopo il prevedibile rallentamento avutosi nel 2020, a causa della emergenza da Covid-19). Al 31 dicembre 2021, in particolare, restavano da attuare 128 assunzioni per la Giunta e 12

assunzioni per il Consiglio. Tra quelle realizzate a tale data vi sono anche n. 30 stabilizzazioni di personale precario, conseguenti alle relative procedure speciali attivate nel 2021. Nella situazione segnalata al 30 aprile 2022, risultano realizzate ulteriori 83 assunzioni, di cui 77 relative alla Giunta (che includono n. 22 progressioni di area del personale di ruolo, attivate ex art. 22, comma 15, del d.lgs. n 75/2017).

La Sezione ha verificato il rispetto dei limiti assunzionali vigenti, che trovano fondamento nella sostenibilità finanziaria, da parte dell'ente, della relativa spesa, in applicazione dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 ("decreto crescita") e del d.m. attuativo del 3 settembre 2019. La Regione ha dimostrato, infatti, che il relativo rapporto tra spesa di personale 2020 e media delle entrate correnti 2018-2020, pari all'8,62 per cento, è inferiore al valore soglia-limite di sostenibilità finanziaria, pari - per la Regione Toscana - all'11,5 per cento e che le risorse messe a disposizione per le assunzioni programmate nel 2021, pari a complessivi euro 4.244.357 - di cui euro 3.574.771 relativi alla Giunta regionale ed euro 669.586 riguardanti il Consiglio regionale – rispettano la capacità-limite di euro 24.153.072, corrispondente al 15 per cento della spesa di personale 2018, come previsto dal d.m. attuativo del 3 settembre 2019.

Si riscontrano invece taluni profili di criticità nel contenuto dei PTFP adottati per il triennio 2021-2023 dai rispettivi organi della Giunta e del Consiglio. La Sezione osserva, in particolare, che gli stessi, limitandosi ad esporre la programmazione delle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato, risultano carenti di alcuni elementi informativi previsti dagli artt. 6 e 6-*ter*del d.lgs. n. 165/2001 e dal d.m. 8 maggio 2018. Si evidenzia, al riguardo, la mancata indicazione delle assunzioni di personale a tempo determinato e dei correlati elementi dimostrativi del rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Ciò impedisce una corretta valutazione delle singole componenti della spesa - nel complesso programmata - in funzione della loro coerenza con gli stanziamenti di bilancio nonché del rispetto dei diversi limiti cui le stesse sono assoggettate. La Sezione rileva, altresì, la necessità di quantificare nei piani anche le risorse provenienti da "altri soggetti" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) e destinate al finanziamento di tutte le assunzioni, al fine di una corretta applicazione dell'art. 57, comma 3-septies, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, che, a decorrere dal 2021, consente di escludere i relativi importi dal calcolo del valore soglia, ai fini della individuazione della capacità assunzionale dell'ente. L'amministrazione, in esito al contraddittorio, ha manifestato l'impegno di "valorizzare" le suddette indicazioni nel PTFP, a partire dalla programmazione del triennio 2023-2025.

Quanto al rispetto del limite previsto per la spesa di personale a tempo determinato, costituito dall'ammontare dell'analoga spesa sostenuta dalla Regione nel 2009 e pari a 15.742.022 milioni, i dati forniti dall'amministrazione evidenziano una spesa complessiva, sostenuta nel 2021, a tale titolo, di euro 9.989.030, nettamente inferiore, dunque, al suddetto limite. La Sezione, tuttavia, conferma la necessità di dare puntuale dimostrazione delle modalità di quantificazione di tale voce di spesa nell'ambito dei PTFP.

Parimenti positivo, anche per il 2021, è il giudizio espresso dalla Sezione sul rispetto dei limiti "storici" dell'aggregato di spesa in esame, rispettivamente previsti: dall'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006 per la spesa di personale complessiva, che è risultata inferiore di oltre 16 milioni rispetto al relativo parametro, costituito dal valore medio del triennio 2011-2013

(nella specie, complessivi 145,21 milioni impegnati nel 2021 a fronte del suddetto valore medio che per la Regione Toscana è di 161,57 milioni) e dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 per le risorse destinate al trattamento accessorio del personale con gli atti adottati fino al 31 dicembre 2021. La Regione, tuttavia, in sede di contraddittorio finale, ha comunicato di aver incrementato, di recente, il Fondo della dirigenza 2021 e di aver rideterminato – con il decreto dirigenziale n. 11639 del 14 giugno 2022 - il limite dell'art. 23 co. 2 del d.lgs. n. 75/2017. La Sezione evidenzia, al riguardo, la mancata dimostrazione delle verifiche preliminari effettuate dall'ente per assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e si riserva di effettuare approfondimenti in vista del successivo giudizio di parifica.

Alcune criticità, già evidenziate nella relazione allegata al precedente giudizio di parifica, si confermano in relazione alle voci afferenti alla quantificazione e alla destinazione delle risorse del Fondo del personale non dirigente.

Quanto al primo aspetto, la Sezione rileva che l'amministrazione ha autorizzato anche nel 2021 l'incremento della parte variabile del Fondo, nella misura massima prevista dall'art. 67 co. 4 CCNL 21 maggio 2018 (1,2 per cento monte salari 1997), pur in presenza di economie provenienti dalla parte fissa del Fondo 2020, generando in tal modo un trasferimento di risorse dal bilancio al Fondo, per un importo pari a euro 490.472 in assenza di reali presupposti giustificativi. In sede di contraddittorio, la Regione, oltre ad aver illustrato la provenienza delle economie, ha rappresentato che la possibilità di rinviare l'utilizzo di una parte delle risorse del Fondo all'anno successivo è autorizzata dall'art. 68, comma 1, ultimo periodo del CCNL Funzioni Locali 2016/2018 e che anche l'incremento facoltativo della parte variabile del Fondo è consentito dalle disposizioni contrattuali. La Sezione, conclusivamente, osserva che tale operazione, seppur consentita dalle norme contrattuali, appare poco coerente con le dinamiche contrattuali anche in considerazione della criticità, meglio descritta di seguito, relativa all'erronea imputazione contabile del trattamento economico accessorio del personale degli uffici di supporto degli organi politici.

Sul secondo punto, la Sezione, conferma l'osservazione già espressa nel precedente giudizio di parifica con riferimento alle PEO attivate nel 2021, rilevando il mancato rispetto del vincolo di selettività cui ha fatto seguito la progressione generalizzata e automatica di una elevata percentuale di dipendenti (363 su 883 aventi diritto). L'amministrazione, in esito al contraddittorio, si è impegnata ad operare "*sin dalle eventuali procedure selettive PEO per l'anno 2022 … nel rispetto delle indicazioni operative di codesta spettabile Corte*".

Con riguardo al Fondo del personale dirigenziale - che la Sezione intende monitorare per valutare gli effetti della ricollocazione delle figure apicali, della Giunta e del Consiglio, entro la dotazione organica regionale - è emerso, in fase di contraddittorio finale, che l'amministrazione, con decreto n. 11639 del 14 giugno 2022, ne ha disposto l'incremento per effetto della riconduzione dei dirigenti apicali nell'ambito della dotazione organica dell'ente. Con lo stesso decreto l'amministrazione ha rideterminato - in aumento - il limite dell'art. 23 co 2 del d.lgs. n. 75/2017. La Sezione, al riguardo, oltre ad evidenziare che la l.r. n. 5/2022 aveva autorizzato l'incremento del Fondo della dirigenza "*nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75*", esprime riserve sulla mancata dimostrazione - da parte dell'amministrazione - dell'assenza di effetti espansivi della spesa di personale, e si riserva di verificare, in occasione del successivo giudizio di parifica, le modalità di rideterminazione del

limite di cui all'articolo 23 co. 2 del d.lgs. n. 75/2017 oltreché le verifiche preliminari effettuate dall'amministrazione, al fine di assicurare la coerenza di tale rideterminazione con i vincoli di finanza pubblica (cfr. la recente sentenza Corte costituzionale n. 212/2021) che impongono di evitare ingiustificati aumenti di spesa a carico del bilancio regionale.

Parimenti, la Sezione intende monitorare il definitivo inquadramento del personale giornalista nei profili professionali individuati per i dipendenti pubblici dal recente "*Accordo per la specifica regolazione di raccordo del personale profili di informazione*" siglato, in data 7 aprile 2022, tra ARAN, Confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e FNSI, oltre a verificare il rispetto da parte dell'amministrazione, in sede di costituzione del Fondo del salario accessorio del comparto, della pronuncia 212/2021 della Corte costituzionale che ha censurato l'art. 3 della l.r. n. 69 del 24 luglio 2020 che prevedeva la possibilità di superare il limite dell'art. 23 co. 2 del d.lgs. n. 75/2017.

Infine, ulteriori profili di criticità sono emersi con riguardo al trattamento economico accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici (Giunta e Consiglio) poiché le norme regionali che lo disciplinano, prevedono emolumenti difformi da quelli previsti dal CCNL e la Sezione nutre dubbi circa la possibilità che la fonte legislativa regionale possa regolamentare la corresponsione degli emolumenti in oggetto. La materia retributiva, in quanto riconducibile alla materia dell'"ordinamento civile" spetta infatti, di regola, alla legislazione statale ai sensi dell'art. 117 della Cost., secondo comma, lett. l).

L'amministrazione, tuttavia, in sede di contraddittorio finale ha assunto "*l'impegno a procedere con la predisposizione di una proposta di legge recante modifiche ai Capi VI e VII della l.r. 1/2009*", al fine di adeguarsi alle osservazioni della Sezione.

Dando seguito a tale impegno la giunta regionale, nella seduta dell'11 luglio 2022, ha approvato la decisione n. 5 con la quale ha formulato indirizzi alla Direzione generale e alla direzione competente in materia di personale per la predisposizione di una proposta di legge regionale finalizzata a recepire le osservazioni della Sezione.

Nel corso dell'udienza di pre-parifica, tenutasi in data 14 luglio 2022, l'amministrazione ha confermato l'impegno a presentare, nel più breve tempo possibile, la proposta di legge in argomento.

A conclusione del capitolo viene proposta una tabella riassuntiva delle principali criticità sopra evidenziate.

L'organizzazione amministrativa e il personale regionale – esercizio 2021				
Criticità rilevate	**Riferimento nel capitolo**	**Presente anche in precedenti gestioni finanziarie**	**Descrizione**	**Effetti**
Mancata indicazione, nei piani di fabbisogno di taluni elementi informativi previsti dagli artt. 6 e 6-*ter*del d.lgs. n. 165/2001 e dal d.m. 8 maggio 2018.	1.2	X	I piani non forniscono una puntuale dimostrazione della previsione di spesa associata alle diverse componenti della spesa di personale complessivamente prevista, limitandosi ad esporre la programmazione delle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato.	Tale carenza impedisce una corretta valutazione delle singole componenti della spesa - nel complesso programmata - in funzione della loro coerenza con gli stanziamenti di bilancio nonché del rispetto dei diversi limiti cui le stesse sono assoggettate.
Mancata specificazione nei piani di fabbisogno di personale dei posti coperti e da coprire con reclutamento di personale a tempo determinato.	1.2		I piani non contemplano le assunzioni di personale a tempo determinato.	Risulta difficile ricostruire e monitorare gli effetti finanziari di questa tipologia di assunzione e il rispetto dei relativi limiti.
Altre carenze nel contenuto dei piani di fabbisogno del personale	1.2		I piani non contengono la dimostrazione delle risorse provenienti da "altri soggetti" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) destinate al finanziamento di tutte le assunzioni.	Risulta difficile ricostruire gli importi che, ai sensi dell'art. 57, comma 3-septies, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, potranno essere esclusi, a decorrere dal 2021, dal calcolo del valore soglia, ai fini della valutazione delle corrette capacità assunzionali.
Mancato rispetto della durata minima nel conferimento di incarichi dirigenziali.	1.10		Conferimento di incarico dirigenziale della durata di un anno, inferiore a quella minima prevista dalla legge statale (art. 19 TUPI) di tre anni.	Contrasto con le disposizioni statali vigenti in materia (art. 19 d.lgs. n.165/2001 e CCNL).
Attivazione della facoltà di incremento del Fondo 2021, prevista dall'art. 67 co. 4 CCNL 21 maggio 2018 (1,2 per cento monte salari 1997).	Par. 1.12.1	X	L'amministrazione ha autorizzato l'incremento della parte variabile del Fondo 2021 del personale del comparto, nella misura massima prevista dall'art. 67 co. 4 CCNL 21 maggio 2018 (1,2 per cento monte salari 1997) pur in presenza di economie provenienti dalla parte fissa del fondo 2020.	Trasferimento di risorse dal bilancio al Fondo, per un importo pari a euro 490.472.
Mancato rispetto del vincolo di selettività e del limite massimo del 50 per cento degli aventi diritto alle Progressioni Economiche (PEO) 2021.	Par. 1.12.2	X	In relazione ad alcune posizioni economiche è stato superato il limite massimo del 50 per cento delle Progressioni orizzontali (PEO) dei soggetti in possesso dei requisiti di accesso: 363 dipendenti su 883 progrediscono in modo generalizzato e automatico.	Applicazione non corretta delle procedure attuative delle PEO previste dalla legge (TUPI) e dal CCNL.
Trattamento accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici difforme dalle previsioni del CCNL e del CCDI.	Par. 1.15		Il trattamento accessorio introdotto, dalla legge regionale n. 1/2009, per il personale assegnato alle strutture di supporto degli organi politici appare difforme dalle previsioni normative statali che regolano, in generale, i presupposti, le modalità finanziamento e di erogazione dei compensi accessori.	Rischio di maggiori spese a carico del bilancio regionale.

2 I controlli interni della Regione Toscana

La novella legislativa di cui al d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, ha disposto l'adozione, da parte del Presidente della Regione, di una relazione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati, che si basa su linee guida approvate annualmente dalla Sezione delle Autonomie.

Le linee guida relative ai controlli effettuati nel 2021 non sono, tuttavia, state approvate dalla Sezione delle Autonomie in tempo utile per poterne tener conto nell'ambito della presente relazione e, dunque, si è ritenuto, in sede istruttoria, di richiedere ai competenti uffici regionali un aggiornamento, all'anno 2021, dei dati risultanti dal questionario relativo al 2020, approvato con deliberazione della Sezione delle Autonomie 21 luglio 2021, n. 12.

Pertanto, le considerazioni svolte vengono rese alla luce delle risultanze del questionario trasmesso a questa Sezione in data 17 giugno 2022.

La presente analisi si sofferma, in particolare, sui controlli svolti nell'ambito dell'amministrazione regionale (Giunta e Consiglio).

Il sistema dei controlli interni della Regione è disciplinato dall'art. 2, comma 2, lett. g) della l.r. 8 gennaio 2009, n. 1, che assegna alla competenza dell'organo politico la disciplina del sistema di verifica degli atti amministrativi regionali, e dalla deliberazione di Giunta n. 1315 del 15 dicembre 2003, modificata, da ultimo, con delibera di Giunta regionale 14 giugno 2016, n. 553. La delibera di Giunta si sofferma con maggior dettaglio sul controllo amministrativo contabile dettando, invece, solo alcuni principi informatori riguardo all'attività di controllo di gestione e strategico. Con la novella del 2016, in vigore dal 1° luglio dello stesso anno, sono state riviste le tipologie di atto da sottoporre a controllo di legittimità ed è stato previsto che su tutti gli atti, in sede di certificazione, venga comunque effettuata una verifica in merito alla correttezza degli adempimenti di trasparenza e di pubblicità.

Con riferimento al controllo strategico svolto dalla Direzione programmazione e bilancio, in raccordo con la Direzione generale della Giunta, si esprime un giudizio positivo: i report prodotti[315] - che assumono come riferimento il quadro degli obiettivi definito dal Programma regionale di sviluppo e, più in particolare, dai Documenti annuali di programmazione, e presentano lo stato di attuazione delle politiche regionali di intervento, con l'indicazione delle principali realizzazioni e delle risorse previste ed utilizzate - sono completi sotto tutti i profili.

Sin dal referto del 2006, la Corte ha sempre insistito affinché la Regione investisse anche sul controllo di gestione, rimasto fino al 2009 in buona parte inattuato. L'Ente, pertanto, ha sviluppato un sistema di riclassificazione ed analisi finanziaria relativo ai fattori produttivi, integrato con la contabilità, che consente una lettura ed una rappresentazione dei risultati conseguiti per singoli centri di costo, corrispondenti alle strutture dirigenziali. L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, sulla base del d.lgs. n. 118/2011 è, d'altra parte,

[315] Rapporto di monitoraggio strategico relativo al DEFR 2020, approvato con decisione di Giunta 10 maggio 2021, n. 2 e Rapporto di monitoraggio strategico relativo al DEFR 2021, allegato alla deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2021, n. 113, di approvazione della Nota di aggiornamento al DEFR 2022, che rappresenta un *report* intermedio dello stato di attuazione degli obiettivi previsti per l'anno in corso.

obbligatoria fin dal 2014. Quello attivato dalla Regione è, dunque, un sistema extracontabile di rilevazione dei centri di costo, con particolare riferimento alle spese di funzionamento. Si ricorda che nel 2019, come già evidenziato nei precedenti referti di questa Sezione, la Regione ha effettuato, inoltre, un controllo sistematico della spesa di investimento, sia diretta che indiretta, che ha reso possibile il monitoraggio dell'andamento della suddetta spesa, nonché la verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge n. 232/2016, comma 495-*ter* e dalla legge n. 145/2018, il cui conseguimento è stato certificato in sede di presentazione dei prospetti sul pareggio di bilancio 2019.

L'attività di controllo di gestione fa capo ad uno specifico Settore regionale, denominato "Settore controllo strategico e di gestione". L'attività di controllo di gestione svolta dal suddetto Settore nel corso del 2021, finalizzata a fornire al *management* le informazioni di sintesi utili per poter valutare l'eventuale insorgere di criticità e assumere decisioni sulle conseguenti azioni correttive, ha dato, in particolare, i seguenti risultati:

- n. 5 report periodici di monitoraggio finanziario sull'andamento della gestione delle risorse del bilancio regionale attribuite ai vari centri di responsabilità (efficienza dei processi di spesa, esiti dei processi di riprogrammazione delle risorse, capacità di smaltimento dei residui, etc.). I destinatari di tali report sono stati i componenti della Giunta ed i vertici della struttura operativa;
- n. 10 report sull'andamento della gestione finanziaria, ai fini della verifica in itinere della ottimale gestione degli spazi di spesa nel rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio. In questo caso, i destinatari dei report sono stati i soli vertici della struttura operativa;
- 10 report per il monitoraggio degli investimenti aggiuntivi ex articolo 1, comma 833 e seguenti, della l. n. 145/2018, destinati, anch'essi, ai vertici della struttura operativa;
- 9 report per il monitoraggio degli interventi ex art. 1, commi 134 e seguenti, della l. n. 145/2018, destinati, anche in questo caso, ai vertici delle strutture operative;
- ulteriori report ad hoc sui fatti gestionali, a fronte di richieste specifiche della Giunta o della struttura operativa;
- n. 4 report di monitoraggio trimestrali degli obiettivi contenuti nel Programma regionale per la qualità della prestazione organizzativa, destinati ai vertici della struttura operativa, al Comitato di direzione e ai membri dell'organismo di valutazione dei dirigenti regionali;
- n. 4 report di monitoraggio trimestrali delle spese di funzionamento ex art. 6 l. n. 122/2010, destinati ai vertici della struttura operativa;
- n. 10 report mensili sull'avanzamento finanziario dei programmi comunitari 2014/2020, relativamente alla spesa a carico del bilancio regionale, destinati, anch'essi, ai vertici della struttura operativa.

Nessuno dei *report* sopra elencati ha fatto rilevare l'insorgere di gravi criticità: tali *report* hanno, in particolare, supportato i vertici della struttura operativa nell'individuazione delle linee di attività che presentavano criticità nell'avanzamento della spesa.

Da quanto sopra riferito, si notano ulteriori progressi nell'implementazione del controllo di gestione che, dalla sola spesa di funzionamento, è stato esteso, già a partire dal 2016, anche ad un settore della spesa per trasferimenti, ossia quello relativo ai programmi comunitari. Già dal 2019, inoltre, il controllo di gestione è stato esteso, in maniera sistematica, anche alla spesa di investimento. La Sezione, pur valutando positivamente i progressi sopra descritti e pur tenendo conto delle difficoltà derivanti dal prolungarsi del contesto epidemiologico da Covid-19, continua, tuttavia, a ritenere che sia necessario adottare un sistema di controllo di gestione e di valutazione dell'efficacia della spesa ancora più esteso e puntuale, che rivolga particolare attenzione alla spesa che viene indirizzata verso altre amministrazioni, siano esse ASL o altri enti pubblici o privati.

Sono state, poi, potenziate alcune funzioni. In particolare, vengono effettuati controlli preventivi di regolarità amministrativa e contabile sulle proposte di legge e di regolamento, sulle proposte deliberative e di altri provvedimenti (decreti e ordinanze del Presidente, ordinanze commissariali), oltre che sulle proposte di decreto dirigenziale. I controlli sulla regolarità degli atti sotto il profilo giuridico fanno capo alla Direzione Avvocatura Regionale, Affari Legislativi e Giuridici, che cura il complesso dei controlli di regolarità amministrativa, mentre i controlli sotto il profilo economico finanziario fanno capo alla Direzione Programmazione e Bilancio, la quale effettua il controllo delle proposte di legge, di regolamento e di deliberazione (Settore Controllo Finanziario e Rendiconto), oltre al controllo di regolarità contabile delle ordinanze e dei decreti dirigenziali (Settore Contabilità). Il controllo, se svolto con esito positivo, comporta l'apposizione del visto di regolarità amministrativa e/o del visto di regolarità contabile e, conseguentemente, la registrazione dell'accertamento in entrata o dell'impegno di spesa eventualmente previsti dall'atto e la certificazione dell'atto stesso, che si perfeziona con l'apposizione di numero e data. In caso di esito negativo del controllo, i rilievi sono comunicati al dirigente che ha proposto l'atto.

Con riferimento ai soli rilievi formulati in sede di controllo di regolarità amministrativa, il dirigente che ritenga di non adeguarvisi comunica al Direttore e alla struttura di controllo amministrativo la propria decisione di conferma. Nel 2021, solo 6 atti relativi a proposte di legge o di deliberazione, pari a poco meno dello 0,4 per cento del totale, ossia a 1.582 atti, sono stati approvati in presenza di rilievi, mentre nessun atto risulta confermato dal dirigente competente in presenza di osservazioni[316]: pertanto, tutti i decreti sono stati adeguati alle osservazioni formulate in istruttoria ed alla conclusione dell'*iter* hanno ricevuto un parere di legittimità positivo oppure sono stati ritirati. I risultati di questo controllo si pongono in linea con quelli registrati negli anni precedenti.

Nello stesso anno sono stati assoggettati a controllo preventivo di legittimità amministrativa 2.037 decreti dirigenziali su 23.557, pari all'8,6 per cento degli atti adottati. Sono stati, invece, soggetti al solo controllo contabile 2.382 atti, mentre 1.941 atti sono stati soggetti a controllo congiunto di legittimità amministrativa e contabile. Aumenta, dunque, il numero degli atti controllati a preventivo (erano 1.781 nel 2020) ma diminuisce, tuttavia, la percentuale di quelli sottoposti a verifica rispetto agli atti adottati (27 per cento, contro il 28,1 per cento del 2020). Ciò, a causa, principalmente, del trasferimento alla Regione delle funzioni

[316] Una proposta di deliberazione non è stata, invece, approvata.

provinciali disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. "legge Delrio"), che ha comportato un aumento esponenziale del numero complessivo dei decreti adottati, passati dai 6.573 del 2015 ai 15.058 del 2016, per arrivare fino ai 21.129 del 2018, ai 21.861 del 2019, ai 22.044 del 2020 ed ai 23.557 del 2021.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, effettuato su di un campione di 183 decreti dirigenziali, di cui 86 atti perfezionati e 97 proposte non andate a buon fine[317], su un totale di 17.197 non soggetti a controllo, ha fatto emergere il consolidamento del processo, già avviato a partire dal 2016, di omogeneizzazione della forma e dei contenuti delle diverse tipologie dei decreti dirigenziali concernenti le materie divenute di competenza regionale a seguito della già citata l. n. 56/2014; peraltro, il numero dei decreti adottati è, come già accennato, significativamente aumentato rispetto a quello rilevato nelle annualità precedenti. Ulteriori livelli di omogeneizzazione, in un'ottica di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa, potranno essere raggiunti, in sinergia con le strutture territoriali e le rispettive direzioni, sulla base di utili indicazioni emerse sia nell'attività di certificazione dei decreti non soggetti a controllo, sia a seguito della verifica a campione effettuata.

Come di consueto, infine, la Struttura di controllo amministrativo ha trasmesso alla Sezione, in data 26 maggio 2022, la relazione annuale sull'attività svolta nell'ambito del controllo di regolarità amministrativo-contabile dei decreti dirigenziali. La relazione è corredata di 9 tabelle riassuntive, che espongono i dati di dettaglio dell'attività di controllo svolta dalla stessa Struttura. Nella relazione si legge che "l'attività si è svolta regolarmente e senza ostacoli anche in modalità di lavoro agile per quanto riguarda sia il controllo che l'attività di consulenza giuridica e di presidio dell'attività di verifica. La modalità organizzativa mista, in presenza e in telelavoro domiciliare, non ha comportato criticità nello svolgimento ordinario dell'attività amministrativa come attestato anche dal numero dei decreti adottati, pari a 23.557 contro i 22.044 del 2020, registrando un aumento consistente rispetto all'anno precedente (+6,86 per cento)."

Da quanto sopra riferito si evince, dunque, una buona funzionalità dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, dato che i rilievi formulati in sede di controllo sono recepiti in misura integrale dalle strutture amministrative controllate.

Per quanto riguarda la valutazione del personale con incarico dirigenziale, l'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione)[318] ha proposto, con riferimento al 2020, le valutazioni del Direttore generale della Giunta regionale, dell'Avvocato generale, dei vertici amministrativi degli enti dipendenti e del Segretario generale del Consiglio regionale: le proposte per il 2020 sono state adottate definitivamente dall'Organismo nel mese di luglio del 2021.

I dirigenti sono stati, invece, valutati dai rispettivi Direttori generali, ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 8 gennaio 2009, n. 1. In sede di contrattazione con le rappresentanze sindacali sono

[317] Nel 2021 è stata introdotta una sostanziale novità alla luce dell'esperienza maturata nei controlli eseguiti nel quinquennio 2016-2020, includendo nel campione, oltre ai decreti adottati, anche le proposte non andate a buon fine.

[318] Costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 244 del 29 dicembre 2011 e, successivamente alla sua scadenza avvenuta in data 31 luglio 2015, ricostituito con decreto n. 15 del 10 febbraio 2016 e confermato con decreto n. 48 del 15 aprile 2019.

state individuate quattro fasce di merito per il personale del comparto e sette per il personale dirigente, ai sensi della delibera di Giunta regionale 5 agosto 2013, n. 689. La previsione di un numero maggiore di fasce di merito per i dirigenti (sette, contro le quattro previste in precedenza) è da valutare positivamente poiché introduce una maggiore differenziazione delle valutazioni in conformità a quanto indicato nelle più recenti normative di riforma del pubblico impiego. Per il 2020, il 78,41 per cento dei dirigenti è stato inserito, in sede di valutazione, in seconda fascia di merito, il 13,92 per cento in terza e il 2,27 per cento in quarta fascia. Va, inoltre, positivamente segnalato che nel 2021 è stato rilevato per il sesto anno consecutivo attraverso un apposito questionario, su indicazione dell'OIV, il giudizio qualitativo del personale coordinato circa le capacità di indirizzo e coordinamento della dirigenza (c.d. valutazione "dal basso"). L'indagine ha investito tutto il personale dirigenziale della Giunta, del Consiglio e di alcuni enti dipendenti.

Si ricorda che già dal 2012 è stato reso operativo il Collegio dei revisori, regolamentato con la l.r. 23 luglio 2012, n. 40; il Collegio ha svolto le attività previste dagli articoli 3 e 4 della legge citata (pareri obbligatori sulle proposte di legge di bilancio, di assestamento, di variazione del bilancio, di rendiconto generale, verifiche di cassa), collaborando attivamente con questa Sezione, anche attraverso l'invio dei verbali relativi alla propria attività, che ha riguardato anche la gestione del Consiglio regionale.

Sulla base della delibera di Giunta 24 luglio 1995, n. 3862, viene effettuato annualmente il controllo sugli agenti della riscossione i cui conti, una volta approvati, sono inviati alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. A partire dall'anno 2015, non sono state più attivate aperture di credito a favore di funzionari delegati in quanto tale figura non è contemplata dal d.lgs n. 118/2011 e dai principi contabili ad esso allegati. Il rendiconto delle gestioni economali viene verificato e approvato, con decreto dirigenziale, da un settore della Direzione Programmazione e bilancio distinto rispetto al settore di appartenenza dell'economo. La gestione delle casse economali, coordinata a livello centrale dal Settore Contabilità in sede di gestione, è soggetta ad un controllo conclusivo dell'intera gestione annuale con approvazione di formale decreto di riconoscimento delle spese sostenute.

La gestione del Centro direzionale è soggetta all'approvazione del settore Controllo finanziario e rendiconto essendo l'economo, nel caso specifico, responsabile del settore Contabilità. Va evidenziato, infine, che dal 2013 le verifiche di cassa trimestrali sono effettuate anche dal Collegio dei revisori al quale è, altresì, attribuito dal 1° gennaio 2019, il ruolo di organo di controllo interno per la relazione sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione, ai sensi del novellato art. 4, comma 1, lett. d-*bis*) della l.r. n. 40/2012. Va segnalato, in proposito, che la Giunta regionale, con deliberazione n. 1563 del 16 dicembre 2019, ha approvato una ricognizione degli agenti contabili ed individuato le strutture competenti all'approvazione dei conti giudiziali e alla loro trasmissione alla Corte dei conti.

Nella relazione del Presidente della Regione trasmessa alla Sezione lo scorso 17 giugno 2022 viene, altresì, precisato che l'Ente rispetta tutti gli obblighi di trasparenza e di pubblicità, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013. Le verifiche sul tempestivo e corretto esercizio degli adempimenti richiesti in tema di pubblicità e trasparenza sono effettuate, a cadenza mensile, dalla struttura del Responsabile prevenzione della corruzione e della trasparenza che, in caso di mancata e/o

carente pubblicazione, provvede a sollecitare la struttura responsabile della pubblicazione dei dati fissando un termine, affinché l'adempimento sia posto in essere con sollecitudine.

Il sistema dei controlli ha riguardato anche il Consiglio regionale che, in base alla l.r. n. 4/2008, è dotato di piena autonomia anche se il suo bilancio ha carattere meramente gestionale e fa riferimento a due soli capitoli di spesa del bilancio regionale. In particolare, i decreti dirigenziali sono sottoposti ad un sistema di controlli interni di legittimità e regolarità contabile la cui disciplina è contenuta nella delibera dell'Ufficio di presidenza n. 38/2015 ("*Testo unico delle procedure di competenza dell'Ufficio di presidenza*"), agli articoli da 98 a 109[319].

Il Consiglio regionale è dotato anche di un sistema di controllo di gestione introdotto in via sperimentale a partire dal 1999 e messo a regime dal 2001, sulla base delle determinazioni dell'Ufficio di Presidenza che, con decisione n. 2 del 29 gennaio 2001, ne ha definito gli ambiti di attività e le linee di indirizzo. In tale contesto, l'attività del controllo di gestione si è configurata come supporto metodologico e informativo al vertice sia politico che burocratico, in relazione all'utilizzo degli elementi di riscontro durante l'intero ciclo della programmazione, della gestione, del controllo e della successiva programmazione.

L'attività di controllo è stata rivolta alla raccolta ed elaborazione dei dati sui costi di personale provenienti dagli uffici di Giunta regionale competenti per la redazione delle buste paga, attraverso la produzione di *report* finalizzati a soddisfare esigenze informative del vertice amministrativo, della Corte dei conti e per la pubblicazione sul sito del Consiglio, nella apposita sezione "Amministrazione trasparente". Le criticità segnalate nel referto sul rendiconto 2017 erano relative, principalmente, alla scarsità, sul piano quantitativo, del personale dedicato a tale attività, che è passato dalle quattro unità del 2014 alle due del 2017. Era stato suggerito, pertanto, un potenziamento della struttura dedicata al controllo di gestione, stante la rilevanza della funzione. Al riguardo, si ricorda che nella "Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2018" era stato precisato che il Consiglio regionale "ha preso in considerazione le osservazioni formulate sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Tale processo ha registrato tuttavia un rallentamento a causa del blocco delle assunzioni dovuto alla dichiarazione di esubero del personale regionale, che ha comportato il blocco del *turn over*. Da ciò ne è conseguita un ingente diminuzione e depotenziamento delle risorse umane di tutti i settori. Non è stato

[319] L'articolo 99 del TU stabilisce, infatti, che sono soggetti al controllo di legittimità soltanto "i decreti ed i relativi allegati, compresi gli atti di modifica e integrazione, aventi ad oggetto: procedure aperte, ristrette, negoziate ed in economia per affidamento di forniture, servizi e lavori; procedure per il conferimento di incarichi; concessione di contributi finanziari anche in forma di compartecipazione; provvedimenti a sanatoria che comportano oneri finanziari a carico del bilancio del Consiglio". L'articolo 100 del TU assoggetta al controllo contabile – da parte del Settore bilancio e finanze - gli atti che impegnano spese o accertano entrate sul bilancio del Consiglio. Il controllo contabile, che ha carattere preventivo, comporta la verifica della sufficiente disponibilità finanziaria, della corretta imputazione della spesa, della corretta applicazione della normativa fiscale e delle disposizioni contabili del regolamento interno di amministrazione e contabilità. Solo dopo il positivo esito del controllo contabile, gli atti ricompresi nelle categorie indicate all'articolo 99 pervengono al controllo di legittimità, che può avere esiti diversi: nel caso in cui sull'atto non ci siano osservazioni di legittimità, si ha la firma del controllo "senza rilievi"; nel caso in cui sull'atto vengano formulate osservazioni, lo stesso viene rinviato al dirigente che lo ha adottato: se le osservazioni sono accolte si ha la firma del controllo "a seguito di controdeduzioni". Se il dirigente non ritiene di adeguarsi alle osservazioni può confermare l'atto sotto la sua esclusiva responsabilità; se, invece, ritiene di accogliere le osservazioni, procede al ritiro dello stesso.

quindi possibile nell'anno 2018 incrementare le risorse per i controlli interni. Si segnala che è in corso la riorganizzazione del medesimo settore."

Nella "Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019" era stato, invece, posto in evidenza che il Consiglio regionale "ha attivato nell'anno 2019 una mobilità da altro ente. Vi è stata, però, nello stesso anno la cessazione di una unità di personale. La dotazione precedente, pertanto, è rimasta invariata. È in atto l'espletamento di un concorso regionale che porterà al potenziamento delle strutture, ma al momento si registra uno slittamento della procedura concorsuale determinata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19."

Nella relazione 2020 è stato precisato che "per l'annualità 2020, a causa del perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, i concorsi messi a bando dalla Regione hanno subito un importante ritardo, infatti, a tutt'oggi sono in fase di espletamento. A conclusione del procedimento selettivo, il Consiglio regionale si auspica di poter incrementare la dotazione di personale dedicata al controllo di gestione, anche per dare attuazione a quanto osservato in sede di giudizio di parifica dalla Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti."

Nella relazione 2021, infine, è stato precisato che "per l'annualità 2021, a causa del perdurare dell'emergenza sanitaria da Covid-19, i concorsi avviati nelle precedenti annualità si sono conclusi a dicembre 2021 e tenuto conto dei particolari requisiti richiesti per potenziare detto controllo, non ha individuato idonee professionalità. Il Consiglio, pertanto, intende procedere ad un'ulteriore selezione nel corso dell'annualità 2022 nell'ambito del processo di riorganizzazione delle strutture del Consiglio regionale".

Il Consiglio regionale, pertanto, continua a necessitare di un potenziamento della struttura amministrativa dedicata al controllo di gestione.

3 Gli enti e le agenzie regionali

3.1 Gli enti oggetto di esame

Nell'ambito del presente capitolo formano oggetto di esame gli "enti strumentali" regionali, istituiti ai sensi dell'art. 50[320] dello Statuto e facenti parte del "Gruppo Amministrazione Pubblica" della Regione Toscana[321], limitatamente a quelli di cui al seguente elenco[322]:

- Tpt - Toscana Promozione Turistica (ex Apet);
- Ardsu - Azienda regionale per il diritto allo studio universitario della Toscana;
- Arpat - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana;
- Artea - Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (tale ente è escluso dall'analisi della spesa di personale e della dotazione organica in quanto il personale in servizio presso l'ente è transitato nei ruoli della Regione);
- Arti – Agenzia regionale toscana per l'impiego;
- Autorità portuale regionale;
- Consorzio Lamma - Laboratorio di Monitoraggio e Modellistica Ambientale per lo sviluppo sostenibile;
- Ente Parco regionale delle Alpi Apuane;
- Ente Parco regionale della Maremma;
- Ente Parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli;
- Ente Terre regionali toscane;
- Irpet - Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana.

3.2 I contributi finanziari erogati dalla Regione

La Regione finanzia i propri enti strumentali erogando ai medesimi contributi di parte corrente (di funzionamento e per l'attuazione di piani e programmi di attività) e contributi

[320] In base al quale "*Le funzioni amministrative riservate alla Regione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, possono essere esercitate anche tramite enti, aziende, agenzie e altri organismi pubblici dipendenti, istituiti e ordinati con legge regionale. Le nomine regionali negli organi di amministrazione degli enti ed organismi dipendenti sono di competenza degli organi di governo e sono soggette a forme di controllo anche preventivo del consiglio*".

[321] Ai sensi dell'art. 11-ter, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, come individuati con la d.g.r. n. 1313 del 13 dicembre 2021, allegato A.

[322] Sono esclusi dalla trattazione in questa sede: l'Agenzia regionale di sanità (Ars), in quanto vigilata in ambito sanitario (su tale ente, tuttavia, la Sezione si riserva ulteriori approfondimenti al fine di valutarne, in futuro, la trattazione nel presente ambito) e l'Ente acque umbro toscano, ente pubblico economico in controllo congiunto con Regione Umbria, che non riceve contributi, né ordinari né straordinari, dalla Regione Toscana. Tra gli altri soggetti rientranti nel GAP sono altresì esclusi: le Fondazioni (Fondazione Orchestra regionale della Toscana, Fondazione Sistema Toscana - *in house* -, Fondazione Toscana Spettacolo e FAF Toscana Fondazione Alinari per la fotografia), l'Istituto degli Innocenti A.S.P. e il Consorzio Zona Industriale Apuana (Consorzio Z.I.A.).

destinati agli investimenti. Per effetto della d.g.r. n. 496 del 16 aprile 2019[323] che, in attuazione dei nuovi principi contabili emanati dall'OIC a seguito del d.lgs. n. 139/2015[324], ha dettato nuove direttive in materia di redazione dei bilanci, i contributi di parte corrente – assegnati per funzionamento e per piani e programmi di attività – a partire dal bilancio di esercizio 2019 trovano distinta rappresentazione in bilancio, consentendo, diversamente dal passato, la corretta esposizione di dati aventi natura e finalità diverse. Attesa la rilevanza finanziaria[325] delle risorse complessivamente trasferite agli enti dipendenti, *longa manus* dell'amministrazione regionale, la Sezione ne monitora l'andamento, estendendo il controllo ai risultati di esercizio e ai loro assetti organizzativi anche al fine di valutare la corretta applicazione della normativa in materia di capacità assunzionale e di contenimento, in particolare, della spesa di personale.

Le nuove modalità di contabilizzazione dei contributi hanno consentito all'Amministrazione regionale di fornire, a partire dal giudizio di parifica relativo al rendiconto 2020, elementi utili (ancorché non esaustivi) a comprendere la dinamica dei trasferimenti di risorse. In tale sede sono stati evidenziati anche taluni aspetti organizzativi e procedimentali adottati dalle varie strutture regionali per le verifiche di rispettiva competenza[326] sulle modalità di utilizzo dei contributi, specificando che gli stessi hanno, ora, un distinto "*trattamento contabile*" in base al quale "*mentre i contributi di funzionamento non possono essere rinviati da un esercizio ad un altro e devono sempre essere contabilizzati nel Bilancio dell'ente, per intero nell'anno di assegnazione, come un ricavo di competenza, nel caso dei contributi per piani e programmi è possibile che essi siano rinviati, nel bilancio dell'ente, in tutto o in parte agli esercizi successivi secondo le tempistiche di svolgimento/attuazione dell'attività programmata*".

Anche per il 2021, dunque, è stato chiesto all'ente di riferire sull'onere complessivo gravante, a tale titolo, sul bilancio regionale. L'amministrazione ha fornito i dati richiesti in termini di impegni, distinguendo tra contributi di funzionamento e programmi di attività, per la parte corrente, dando conto anche di quelli erogati per investimenti e precisando alcuni criteri di contabilizzazione della voce indicata come "*altri trasferimenti*" (non presente nel 2020), ove sono confluite le risorse erogate a taluni enti (c.d. soggetti pagatori, nella specie Artea e Ardsu) destinate all'erogazione di benefici a terzi. L'amministrazione ha chiarito di aver operato, nel 2021, tale scelta "*nell'ottica di concentrare le analisi sulle risorse effettivamente*

[323] Recante "*Direttive agli enti dipendenti in materia di documenti obbligatori che costituiscono l'informativa di bilancio, principi contabili, modalità di redazione e criteri di valutazione*" e applicabile dal bilancio di esercizio 2019 e preventivo 2020.

[324] Il quale, al Capo II "disposizioni in materia di bilancio di esercizio e consolidato", ha introdotto significative modifiche al Codice civile, in attuazione della Direttiva europea 2013/34/UE.

[325] Nel 2020, agli enti monitorati, come sopra descritti, sono stati erogati contribuiti di funzionamento per complessivi 99,70 milioni (sui quali hanno inciso, peraltro, in maniera significativa, quelli relativi ad Arpat, di 46,04 milioni, e quelli trasferiti ad Arti, di 26,91 milioni), cui si aggiungono 48,30 milioni di trasferimenti di risorse per piani e programmi di attività.

[326] In particolare, è emerso che la verifica degli uffici regionali sul rispetto del vincolo di destinazione dei contributi di funzionamento "*viene effettuato in sede di istruttoria al Bilancio (…)* e che tale vincolo è assicurato " *in quanto se si registra un risultato positivo questo verrà restituito alla Regione in sede approvazione del Bilancio e di destinazione dell'utile*"; sui contributi per piani e programmi di attività, la verifica "*avviene, a cura degli uffici che hanno erogato le risorse, con la rendicontazione dell'attività svolta da parte dell'ente generalmente contenuta nella Relazione sulla gestione al bilancio e se prevista nella legge istitutiva dell'ente è prodotta anche una apposita Relazione conclusiva*" e sui contributi per investimenti "*gli uffici che erogano le risorse effettuano varie verifiche sul rispetto del vincolo di destinazione, che possono intervenire nelle diverse fasi delle rendicontazioni previste e sulla documentazione prodotta (stati di avanzamento lavori, fatturazioni, certificati di regolare esecuzione, certificati di collaudo)*".

gestite dagli enti". In merito, si segnala tuttavia la necessità di valutare attentamente le risorse imputate a tale voce, evitando, per il futuro, talune commistioni di cui si è riscontrata la presenza.

Si espongono tali dati nella tabella seguente, che mostra altresì l'andamento degli stessi rispetto all'esercizio precedente oltre al totale impegnato sul bilancio regionale per ciascun ente.

Tab. 17 - Contributi di funzionamento, per programmi di attività e per investimenti erogati agli enti – Biennio 2020-2021 – Impegni. (in euro)

ENTI	2020					2021							
						Trasferimenti in conto corrente				Trasferimenti in conto capitale			
	Contributo ordinario di funzionamento	Contributo programmi di attività	Totale impegnato per spese correnti	Totale impegnato per spese in c/capitale	Onere complessivo in termini di impegni	Contributo ordinario di funzionamento	Contributo programmi di attività	Altri trasferimenti	Totale impegnato per spese correnti	Contributi per programma investimenti	Altri trasferimenti	Totale impegnato per spese in c/capitale	Onere complessivo in termini di impegni
Toscana Promozione Turistica	1.500.000,00	4.448.133,71	5.948.133,71		5.948.133,71	1.500.000,00	3.834.394,90	410.227,28	5.744.622,18				5.744.622,18
Ardsu (*)	14.300.000,00	28.656.833,59	42.956.833,59	357.188,26	43.314.021,85	14.300.000,00	28.648.546,00	1.788.988,55	44.737.534,55		2.968,26	2.968,26	44.740.502,81
Arpat (*)	46.045.000,00	1.752.801,77	47.797.801,77	1.426.840,00	49.224.641,77	44.575.000,00	3.008.001,23	70.327,83	47.653.329,06				47.653.329,06
Artea (*)	1.148.400,00	9.717.354,01	10.865.754,01	61.329.662,58	72.195.416,59	1.148.400,00	962.780,34	6.572.639,30	8.683.819,64	192.929,93	64.249.111,21	64.442.041,14	73.125.860,78
Arti (*)	26.911.426,79	491.550,00	27.402.976,79		27.402.976,79	26.881.427,79	18.686,98	27.050.949,39	53.951.064,16				53.951.064,16
Autorità portuale regionale	741.600,00	1.460.000,00	2.201.600,00	1.406.385,85	3.607.985,85	600.000,00	1.435.000,00		2.035.000,00	805.444,07	463.829,80	1.269.273,87	3.304.273,87
Consorzio LaMMa	2.000.000,00	337.194,29	2.337.194,29	254.900,00	2.592.094,29	2.000.000,00		153.014,52	2.153.014,52	103.338,05		103.338,05	2.256.352,57
Ente Parco delle Alpi apuane	1.154.000,00	46.040,41	1.200.040,41	13.000,00	1.213.040,41	1.154.000,00		14.540,00	1.168.540,00		15.000,00	15.000,00	1.183.540,00
Ente Parco della Maremma	1.154.000,00	15.396,98	1.169.396,98	189.394,24	1.358.791,22	1.154.000,00		27.996,72	1.181.996,72		33.952,66	33.952,66	1.215.949,38
Ente Parco Migliarino, San Rossore	1.492.272,00	24.266,40	1.516.538,40		1.516.538,40	1.492.272,20		45.248,51	1.537.520,71				1.537.520,71
Ente Terre regionali toscane	500.000,00	750.062,88	1.250.062,88	120.000,00	1.370.062,88	500.000,00	682.197,45	8.000,00	1.190.197,45		780.000,00	780.000,00	1.970.197,45
Irpet	2.750.000,00	608.113,46	3.358.113,46		3.358.113,46	2.750.000,00	394.121,43	100.000,00	3.244.121,43				3.244.121,43
Totali	**99.696.698,79**	**48.307.747,50**	**148.004.446,29**	**65.097.370,93**	**213.101.817,22**	**98.055.099,99**	**33.983.728,33**	**36.241.932,10**	**173.280.760,42**	**1.101.712,05**	**65.544.861,93**	**66.646.573,98**	**239.927.334,40**

* L'amministrazione ha specificato che: *"la voce "altri trasferimenti" si riferisce per Artea, sia per la parte corrente sia per la parte in conto capitale, per la quasi totalità a risorse destinate all'erogazione di benefici a terzi; per Ardsu è in gran parte riconducibile a risorse del POR FSE (quota stato, quota UE e quota regione) per l'erogazione di benefici a studenti (voucher, progetti di orientamento etc.); per Arti ad un impegno descritto come "trasferimento ARTI potenziamento dei Centri per l'impiego", quindi riconducibile a spese per il Programma"* e che *"per Arpat il contributo di funzionamento è sul Fondo sanitario mentre il contributo per programmi proviene da risorse regionali"*.

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

Nell'anno 2021, le risorse complessivamente impegnate per il contributo ordinario di funzionamento, riferito agli enti oggetto di esame, ammontano a 98,05 milioni, a fronte di un totale impegnato per contributi correnti di 173,28 milioni. Le risorse destinate a "programmi di attività" (di cui una parte contabilizzati alla voce "altri trasferimenti") per la parte corrente ammontano a oltre 60 milioni[327] (escludendo i trasferimenti di risorse destinati a terzi beneficiari per circa 10 milioni), in gran parte erogate ad Ardsu (28,64 milioni) e ad Arti (27,05 milioni).

Sui contributi di funzionamento incidono, parimenti, in maniera significativa, quelli erogati ad Arpat (44,57 milioni), ad Arti (26,88 milioni) nonché ad Ardsu (14,30 milioni) che, al 31 dicembre 2021, risultano avere una consistenza di personale in servizio di n. 1.595 unità, di cui 59 di livello dirigenziale (rispettivamente, n. 621 unità per Arpat, n. 650 unità per Arti e n. 324 per Ardsu) sulle complessive n. 1.809 unità, di cui n. 67 di livello dirigenziale, pari ad oltre il 50 per cento del personale in servizio nel 2021 presso la Regione, rilevate alla stessa data sul complesso degli enti esaminati (tali dati devono considerarsi provvisori, non essendo ancora concluso l'iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2021 da parte delle competenti strutture regionali).

Quanto ai contributi per spese di investimento, detratti i 64,44 milioni impegnati a favore di Artea e destinati a terzi beneficiari, le risorse per investimenti sono quantificate in 2,20 milioni.

Nel biennio 2020-2021, i dati mostrano un incremento dell'onere complessivamente impegnato dalla Regione, che, nel 2021, si attesta sull'importo di circa 240 milioni, a fronte dei complessivi 213 milioni del 2019. L'andamento dei soli contributi di funzionamento mostra invece un dato in lieve decremento di circa 1,5 milioni (da 99,70 milioni del 2020 a 98,05 del 2021).

3.3 I risultati di esercizio

La Sezione, nella relazione allegata al precedente giudizio di parifica, a fronte dei ritardi riscontrati nell'adozione dei bilanci da parte di taluni enti[328], aveva segnalato la necessità di adottare "*opportune iniziative sulla tempistica della rendicontazione, in modo da rendere disponibili le necessarie informazioni ai fini del giudizio di parifica*". In sede istruttoria è stato, pertanto, chiesto di fornire i "*dati riguardanti l'esercizio 2021, segnalando lo stato delle procedure di approvazione dei rispettivi bilanci ed eventuali problematiche emerse al riguardo nel corso delle singole gestioni, specificando le eventuali misure adottate per una riduzione della relativa tempistica*". L'amministrazione ha riscontrato la richiesta rappresentando (con nota prot. n. 231465 del 6 giugno 2022) la difficoltà di poter definire l'esame istruttorio dei bilanci degli enti osservati (n. 12) "*in sede di rendiconto di Regione Toscana per lo stesso anno di riferimento*", dato il termine del 30 aprile per l'adozione del bilancio di esercizio. Al contempo, ha precisato che nei confronti degli enti che procedono con ritardo all'adozione dei bilanci "*sono state inviate da parte delle Direzioni competenti delle comunicazioni di sollecito*".

[327] Pari alla sommatoria delle voci "Contributo programmi di attività" e "altri trasferimenti".
[328] Sui quali erano ancora in corso gli accertamenti istruttori da parte del competente Settore.

Nel prendere atto delle difficoltà rappresentate, si ribadisce tuttavia la necessità di vigilare tempestivamente sulle relative procedure e di rafforzare i necessari interventi, tenuto conto che, alla suddetta data di trasmissione degli atti (6 giugno 2022), risultavano ancora non adottati i bilanci di esercizio di n. 5 enti (Arpat, Autorità portuale regionale, Ente parco regionale della Alpi apuane, Ente parco regionale della Maremma ed Ente parco regionale Migliarino San Rossore). La Regione, in esito al contraddittorio finale, ha segnalato l'intervenuta adozione del bilancio anche da parte di Arpat ed ha precisato che lo stesso presenta un risultato positivo di euro 3.415.694.

Si espongono di seguito i dati provvisori trasmessi, dai quali emerge un solo risultato negativo per Artea, rispetto al quale è stato specificato che "*l'ente già nel corso del 2021 aveva evidenziato che il contributo di funzionamento assegnato dalla Regione non risultava più idoneo e sufficiente a coprire tutti i costi di funzionamento sia per le maggiori attività che l'ente deve svolgere sia per la dinamica di alcuni costi, dovuti anche alla pandemia. Nel mese di settembre 2021, in occasione della presentazione del Pre-consuntivo, era emerso una previsione di risultato negativo di esercizio di circa 83.000 euro. Quindi la perdita registrata effettivamente a consuntivo è stata ridotta*".

Tab. 18 - Enti dipendenti. Iter di approvazione dei bilanci di esercizio 2021. Risultati provvisori. (in euro)

ENTE	ITER APPROVAZIONE BILANCIO ESERCIZIO			RISULTATO	NOTE
	ADOTTATO	ISTRUTTORIA RT	APPROVAZIONE CR	ANNO 2021	
Toscana Promozione Turistica	SI	in corso	NO	**42.870,00**	Adottato con decreto n. 29 del 29 aprile 2022
Ardsu	SI	in corso	NO	**2.073.858,51**	Adottato con delib. Cda n. 19/22 del 2 maggio 2022
Arpat	SI			**3.415.694**	Comunicazione della Regione in esito al contraddittorio
Artea	SI	in corso	NO	**- 22.780,00**	Adottato con decreto n. 38 del 28 aprile 2022
Arti	SI	in corso	NO	**1.162.575,00**	Adottato con decreto n. 317 del 17 aprile 2022
Autorità portuale regionale	NO				
Consorzio LaMMa	SI	in corso	NO	**26.967,00**	Adottato con decreto amministratore unico n. 52 del 4 maggio 2022
Ente Parco delle Alpi apuane	**NO**				
Ente Parco della Maremma	NO				
Ente Parco Migliarino, San Rossore	**NO**				
Ente terre regionali toscane	SI	in corso	NO	**632.769,00**	Adottato con decreto n. 37 del 30 aprile 2022
Irpet	SI	in corso	NO	**500.060,00**	Adottato con decreto del direttore n. 9 del 28 aprile 20221

Fonte: dati forniti dalla Regione Toscana.

In sede istruttoria è stato chiesto, inoltre, di riferire anche sui risultati definitivi dell'esercizio 2020, tenuto conto che l'Ente Parco delle Alpi apuane e l'Ente Parco regionale Migliarino San Rossore non avevano ancora adottato il relativo bilancio alla data del giudizio di parifica del rendiconto 2020 della Regione: il primo per "*sopraggiunti problemi interni di funzionamento procedure informatiche*" e il secondo per l'insediamento del nuovo Consiglio Direttivo avvenuto l'8 luglio 2021. Al riguardo, dalla citata nota prot. n. 231465 del 6 giugno 2022, emerge che l'Ente Parco delle Alpi apuane ha provveduto con delib. n. 5 del 18 gennaio

2022 mentre per l'Ente parco Migliarino San Rossore, risulta che il bilancio 2020 è stato adottato con delibera del Consiglio Direttivo n. 26 del 5 aprile 2022[329]. Al riguardo, l'amministrazione ha indicato di aver verificato per la spesa di personale "*il rispetto sia del limite nazionale (art. 1, comma 557-quater, L.296/2006) sia del tetto di spesa regionale indicato nel DEFR 2020*" e che data la "*situazione particolare del Parco di San Rossore, per il ritardo segnalato nell'adozione del Bilancio 2020 non sono state adottate particolari misure*. Entrambi gli enti, peraltro, non hanno ancora adottato il bilancio 2021.

Inoltre, l'amministrazione, con la citata nota prot. n. 231465 del 6 giugno 2022, ha segnalato la mancata approvazione regionale del bilancio di esercizio 2020 anche per l'Autorità portuale regionale, specificando di aver espresso in merito un parere negativo con nota del 27 settembre 2021, a seguito del quale "*ci sono state diverse interlocuzioni con l'Ente finalizzate al superamento delle criticità evidenziate, in particolare è stato necessario verificare la corretta rappresentazione e quantificazione dei contributi in c/capitale indicati nella voce Risconti passivi dello Stato patrimoniale. Le incoerenze rilevate sono state superate e questo dovrebbe comportare anche una lieve variazione del risultato di esercizio che è stato rideterminato in 445.635 euro. Attualmente il bilancio 2020 non è stato ancora trasmesso formalmente agli uffici regionali, essendo ancora all'esame dei Comitati portuali per il relativo parere*".

3.4 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci

L'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, dispone che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve illustrare, tra i fatti e le informazioni di rilievo, "*gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*".

In merito si rileva che nella relazione al rendiconto 2021 non emergono discordanze rientranti nella previsione di cui sopra per gli enti esaminati, inclusi, come detto, nel GAP.

Il Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana, in data 6 maggio 2022, con parere n. 174, ha rilasciato, con giudizio positivo, la propria asseverazione.

L'amministrazione, in sede istruttoria, ha fornito il quadro dettagliato dei rapporti di credito e debito reciproci rispetto ai singoli enti al 31.12.2021 e ha confermato che le rispettive

[329] L'amministrazione ha segnalato, quali motivazioni addotte dall'Ente a giustificazione del ritardo, "*Oltre agli effetti conseguenti al perdurare della crisi pandemica anche ai seguenti eventi: • dalla necessità di rinnovo nel corso dell'anno 2021 di tutti gli organi dell'Ente (Presidente e Consiglio, Collegio dei revisori); • dalla riorganizzazione dell'Ufficio Finanze Bilancio, che ha preso avvio con l'assunzione di un funzionario contabile nel dicembre 2020 e con la successiva adozione nel mese di marzo 2021 del nuovo modello organizzativo previsto nella determinazione 57/2021; • dal cospicuo lavoro di rettifica e verifica delle registrazioni contabili, anche di anni precedenti, sulla base delle raccomandazioni proveniente da Regione Toscana e dalla richiesta di ricostruzione su indicazione del nuovo Collegio dei Revisori. Il Bilancio 2020 espone un risultato di esercizio di 66.548 euro. Dall'esame istruttorio, in via di conclusione, sono emersi e segnalati i problemi gestionali sopra accennati ovvero: • la riorganizzazione dell'Ufficio Finanze e Bilancio; • la necessità di procedere alla revisione e rettifica di alcune registrazioni contabili relative anche ad anni precedenti. A tal proposito si segnala che l'istruttoria del Bilancio 2020 è risultata particolarmente complessa e faticosa anche per la mole di informazioni prodotte nella documentazione di Bilancio*".

asseverazioni dei collegi dei revisori dei singoli enti sono pervenute entro i tempi previsti e sono conservate agli atti dell'ufficio.

Di tale circostanza è dato atto anche nel parere n. 181 del 5 giugno 2022, reso dal Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana sulla proposta di legge n. 1 del 10 maggio 2022 avente ad oggetto "Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021".

3.5 I controlli interni sugli enti dipendenti

La Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2021, redatta ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stata presentata facendo riferimento alle Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 12/2021, non essendo ancora state approvate le nuove Linee Guida da parte della Sezione Autonomie. Il relativo questionario, aggiornato all'anno 2021, è stato trasmesso a questa Sezione in data 17 giugno 2022.

Nella Sezione della relazione dedicata agli organismi partecipati ed enti dipendenti è confermata quale struttura deputata al relativo controllo, il Settore "Programmazione finanziaria e finanza locale" della direzione "Programmazione e bilancio", ove sono state impiegate n. 3 unità di personale oltre al dirigente per il primo semestre 2021 e n. 4 unità oltre al dirigente nel secondo semestre 2021.

Quanto alla effettiva attività svolta, nella relazione si legge che la Regione ha formulato n. 58 pareri (in relazione agli enti strumentali e alle società *in house*) e ha approvato 16 budget relativi agli enti strumentali controllati.

In particolare, la relazione annuale sui controlli interni dà atto (in risposta al quesito 3.16) che la Regione ha definito gli indirizzi strategici e operativi, nei confronti degli enti strumentali, con deliberazione del consiglio regionale 22 dicembre 2020, n. 78, *Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2021*".

Con riguardo alle altre tipologie di controllo interno e, in particolare al controllo di regolarità amministrativa e contabile, in risposta allo specifico quesito (2.1.9) nel quale si chiedeva se fosse stato "*esercitato il controllo di regolarità amministrativa e contabile nei confronti di enti o gestioni autonome regionali*", la relazione annuale ha confermato anche per l'anno 2021 che "*Non si effettuano controlli di legittimità su singoli atti, ma si svolge un controllo dell'andamento gestionale sui documenti di sintesi, quali bilancio preventivo e bilancio d'esercizio*".

L'amministrazione, peraltro, con nota prot. n. 231465 del 6 giugno 2022, ha riscontrato le osservazioni già formulate dalla Sezione in merito alla necessità di un più incisivo esercizio dei controlli sul piano dell'azione amministrativa e della economicità delle relative gestioni indicando che "*non sono state poste in essere ulteriori azioni oltre a quelle già implementate. In particolare, per quanto riguarda i controlli esercitati sul piano della economicità della gestione, si precisa che, oltre all'esame sull'andamento gestionale che viene effettuato sui bilanci preventivi (controllo ex-ante) e sui bilanci di esercizio (controllo ex-post), nel mese di settembre gli Enti producono un Pre-consuntivo che ha la finalità di verificare l'andamento gestionale (controllo in itinere) ma, soprattutto, di evidenziare se a tale data si prefigurano dei possibili risultati gestionali negativi. …*".

3.6 La programmazione triennale del fabbisogno di personale (PTFP)

Il quadro normativo vigente in materia di politiche assunzionali conferma - anche per gli enti dipendenti - la centralità del piano triennale di fabbisogno di personale (PTFP), previsto dagli artt. 6 e 6-*ter* del d.lgs. n. 165/2011 (TUPI) e declinato, nei contenuti, dalle linee di indirizzo approvate con d.m. 8 maggio 2018[330], quale strumento di pianificazione[331] che vincola le amministrazioni al rispetto degli equilibri di finanza pubblica e all'efficientamento della gestione organizzativa e di acquisizione delle risorse umane, come in dettaglio illustrato nelle relazioni allegate ai precedenti giudizi di parifica.

È stato già evidenziato per il personale regionale, nello specifico paragrafo, che tale documento, redatto annualmente - in prospettiva triennale - e da sottoporre "*ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti anche al fine di verificarne la coerenza con i vincoli di finanza pubblica*" (cfr. linee guida citate) deve espressamente indicare gli elementi richiesti dal comma 2 e dal comma 3 dell'art. 6 cit., ovvero "*le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente*" e "*la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima*". La dotazione organica, in particolare, indica la "*spesa potenziale massima*" sostenibile dall'ente per la spesa di personale, esprimendo al contempo i costi correlati al personale in servizio e quelli derivanti dalle assunzioni programmate. Per tale ragione, la stessa va espressa, nel piano, in termini finanziari, come osservato dalla Sezione nella relazione allegata al giudizio di parifica sul rendiconto 2020, fermo restando che "*la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente*" (comma 3, art. 6 cit.) e che "*in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'art. 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, non può essere superiore … per le amministrazioni quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge*" (cfr. linee guida citate).

Allo stato, anche per gli enti dipendenti, tale limite è costituito dall'art. 1 comma 557-*quater* della l. n. 296/2006, *id est* dalla spesa media di personale sostenuta nel triennio 2011-2013, il cui valore è da rispettare anche a consuntivo e include, come è noto, componenti di spesa a loro volta soggette ad ulteriori limiti, tra cui le assunzioni di personale a tempo determinato. Nell'ambito del suddetto limite, inderogabile, gli enti sono tenuti altresì al rispetto del limite della spesa di personale sostenuta nel 2016, previsto dalla Regione tra le

---

[330] Adottato previa intesa in Conferenza unificata del 19 aprile 2018 con regioni, enti regionali, sistema sanitario nazionale e enti locali.

[331] Il PTFP confluirà nel "Piano Integrato di Attività e Organizzazione della Pubblica Amministrazione" (PIAO), introdotto dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, c.d. "decreto reclutamento", convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, quale nuovo documento unico di programmazione, in sostituzione di tutti i piani che finora le pubbliche amministrazioni erano tenute a predisporre (tra i quali quelli relativi alla performance, al lavoro agile - POLA e all'anticorruzione). L'adozione del PIAO, inizialmente prevista entro il 31 gennaio 2022, poi prorogata al 30 aprile 2022 (dal decreto Milleproroghe), è stata ulteriormente differita al 31 luglio 2022 dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36. Con il recente d.p.r. n. 81 del 24 giugno 2022 (pubblicato in G.U. il 30 giugno 2022) è stato adottato il "*Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione*". Anche i contenuti e lo schema tipo del nuovo documento di programmazione sono stati definiti recentemente, con il decreto del ministro della pubblica amministrazione, adottato di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, in data 30 giugno 2022.

misure di contenimento dettate ai propri organismi strumentali per assicurarne il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e meglio descritto più avanti.

Relativamente al contenuto del piano, le linee di indirizzo specificano, in coerenza con il quadro normativo appena descritto, che "*Il PTFP deve indicare le assunzioni a tempo indeterminato previste nel triennio, nonché ogni forma di ricorso a tipologie di lavoro flessibile nel rispetto della disciplina ordinamentale di cui agli articoli 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, nonché delle limitazioni di spesa previste dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 … rimarcando sempre la necessità di rispettare i vincoli di finanza pubblica previsti di cui occorre dare ogni evidenza possibile nel PTFP*".

Ciò premesso, in sede istruttoria è stato richiesto di acquisire "*i provvedimenti adottati da ciascuna struttura in materia di programmazione triennale del fabbisogno di personale e correlate variazioni intervenute nelle dotazioni organiche a tutto il 31 dicembre 2021 e alla data attuale, con indicazione dei pareri acquisiti nonché degli atti regionali di approvazione, come previsti dalle rispettive leggi regionali istitutive, specificando altresì gli interventi di indirizzo adottati nei confronti degli enti stessi anche al fine di valorizzare, in termini finanziari, la dotazione organica*".

La documentazione prodotta dagli enti a tale riguardo ha evidenziato modalità procedurali nella redazione dei documenti e contenuti dei piani stessi non sempre rispondenti al quadro normativo sopra descritto (mancata adozione annuale dei piani, mancata indicazione degli atti di approvazione da parte dei competenti organi come previsti dalle leggi istitutive, diffuse carenze nei contenuti). La necessità di interventi di coordinamento delle strutture regionali competenti era stata già segnalata nella relazione allegata al precedente giudizio di parifica.

Si ribadisce, pertanto, in questa sede, quanto già espresso per l'amministrazione regionale sulla necessità di rappresentare compiutamente, nei PTFP, oltre ai valori finanziari della dotazione organica anche quelli associati al personale in servizio, alle cessazioni intervenute e stimate nell'anno di riferimento e quelli relativi a tutte le nuove assunzioni programmate. Non sempre, infatti, i piani redatti forniscono una puntuale dimostrazione della previsione di spesa associata alle diverse componenti della stessa, con riguardo, in particolare, a quella di personale a tempo determinato. Tale carenza impedisce una corretta valutazione delle singole componenti della spesa complessivamente programmata, in funzione della loro coerenza con gli stanziamenti di bilancio nonché del rispetto dei diversi limiti cui le stesse sono assoggettate.

Parimenti, a fronte della dotazione organica iniziale e finale dell'anno di riferimento, dovranno essere indicati i posti coperti, con specificazione delle modalità di copertura anche per il personale non di ruolo assunto a tempo determinato – e, per quest'ultima categoria, anche le assunzioni non correlate a posti previsti in dotazione organica - e quelli vacanti. Ciò anche al fine di consentirne il raffronto con i rispettivi dati finanziari. Analoga evidenza della tipologia di assunzione prevista andrà riferita anche alla esposizione dei dati riguardanti le procedure di reclutamento e lo stato di attuazione delle precedenti programmazioni.

Da ultimo, nell'esposizione dei dati riguardanti i nuovi fabbisogni è opportuno che gli stessi consentano immediata leggibilità della correlazione tra i seguenti elementi che costituiscono il presupposto delle assunzioni:

- quantificazione delle risorse - nel rispetto delle facoltà assunzionali consentite - e unità di personale cui le stesse vengono destinate;

- dimostrazione delle risorse disponibili ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 a copertura delle assunzioni di personale a tempo determinato (che, come detto, devono essere incluse nel piano);

- dimostrazione delle risorse provenienti da "*altri soggetti*" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) e destinate al finanziamento di tutte le assunzioni che, parimenti, devono essere illustrate nel piano anche (e soprattutto) al fine della corretta rappresentazione degli importi previsti in deroga ai suddetti limiti.

3.7 La dotazione organica

Sulla base delle relazioni, dei PTFP e di altri documenti trasmessi in sede istruttoria dai singoli enti, si espongono di seguito i dati riguardanti le dotazioni organiche e il personale in servizio al 31 dicembre 2021, posti a raffronto con gli analoghi dati rilevati al 31 dicembre 2020 e con il valore finanziario della dotazione organica 2021. Si ricorda che, allo stato, non risultano ancora approvati (e per 4 enti neanche adottati, cfr. paragrafo sui risultati di esercizio) i bilanci di esercizio 2021.

A fronte di un organico complessivo di n. 2.111 posti, di cui n. 90 di livello dirigenziale (in lieve incremento rispetto al 2020), risultano in servizio n. 1.809 unità di personale, di cui n. 67 dirigenti, in gran parte riferiti ai tre enti di maggiori dimensioni Ardsu, Arpat e Arti (n. 1.595 unità di personale in servizio, di cui 59 posizioni dirigenziali).

Tab. 19 - Enti e agenzie: dotazione organica e personale in servizio al 31 dicembre 2021.

Enti	**Dotazione organica 31 dicembre 2020** **di cui (dirigenti)**	***Personale in servizio 31 dicembre 2020*** ***di cui (dirigenti)***	**Dotazione organica 31 dicembre 2021** **di cui (dirigenti)**	***Personale in servizio 31 dicembre 2021*** ***di cui (dirigenti)***	**Valore finanziario dotazione organica 2021 (in euro)**
Toscana Promozione Turistica	21 (0)	*21 (0)*	19 (0)	*19 (0)*	888.037,00
Ardsu	360 (2)	*341 (3)*	354 (5)	*324 (2)*	7.184.683,11
Arpat	662 (62)	*627 (55)*	661 (65)	*621 (50)*	34.351.570,00
Arti	742 (7)	*512 (6)*	841 (10)	*650 (7)*	24.587.610,00
Autorità portuale regionale	18 (0)	*14 (1)*	18 (0)	*12 (0)*	539.448,79
Consorzio LaMMa	44 (0)	*24 (0)*	24 (0)	*24 (0)*	1.208.350,00
Ente Parco delle Alpi apuane	25 (1)	*20 (1)*	25 (1)	*20 (1)*	
Ente Parco della Maremma	33 (1)	*22 (1)*	33 (1)	*21 (1)*	891.337,96
Ente Parco Migliarino S.Rossore	53 (1)	*44 (1)*	51 (1)	*41 (1)*	1.742.977,16
Ente Terre regionali toscane	75 (2)	*45 (1)*	47 (1)	*45 (1)*	1.309.160,00
Irpet	38 (6)	*34 (6)*	38 (6)	*32 (4)*	1.912.566,51
Totali	**2.071 (82)**	***1.704 (75)***	**2.111 (90)**	***1.809 (67)***	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli enti.

3.8 La capacità assunzionale degli enti. L'abrogazione dell'art. 22 bis della l.r. n. 1/2009

Si premette che le facoltà assunzionali degli enti in esame rispondono al principio del *turn over,* in applicazione dell'art. 3, commi 5 e 5-*sexies*, del d.l. n. 90/2014[332], come integrato dall'art. 14-*bis* del d.l. n. 4/2019[333] che, a decorrere dall'anno 2019, consente di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nella misura del 100 per cento della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente. La disposizione prevede, inoltre, la possibilità di utilizzare i resti assunzionali dell'ultimo quinquennio e il valore delle cessazioni dell'anno 2021, al concretizzarsi delle stesse e nel rispetto delle disponibilità di bilancio oltreché dei limiti di spesa sopra richiamati, costituiti dalla spesa media del triennio 2011-2013 ex art. 1, comma 557- *quater* della l. n. 296/2006 e dalla spesa sostenuta nel 2016, come previsto dalle direttive impartite dalla Regione. Non risulta, infatti, espressamente applicabile ai suddetti organismi la nuova disciplina introdotta, in materia, dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019, che consente (a regioni e a enti locali) di incrementare le assunzioni di personale a tempo indeterminato in presenza di condizioni di sostenibilità finanziaria della maggiore spesa.

In applicazione dell'art. 22-*bis* della l.r. n. 1/2009, istitutivo della "*capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti*"[334], la Giunta regionale ha provveduto, fino al 2021, ad adottare, annualmente un'apposita delibera, determinando, per ciascun ente, non solo i rispettivi limiti di spesa ma anche le rispettive facoltà assunzionali consentite, nell'anno di riferimento, in base alla regola del *turn over.*

Con l'abrogazione dell'art. 22-*bis* citato, intervenuta nel 2021 ad opera dell'art. 21 della l.r. n. 29 del 5 agosto 2021 (che la Sezione valuta positivamente, avendo ritenuto la norma - sin dalla sua adozione - potenzialmente elusiva dei vincoli alla spesa di personale previsti dal legislatore nazionale), tale procedura decade. Ad ogni buon conto, si espongono di seguito le facoltà assunzionali 2021 come individuate per ciascun ente nell'ultima d.g.r. n. 341 del 6 aprile 2021, che ha inoltre indicato il rispettivo ammontare dei limiti di spesa previsti dalle disposizioni sopra richiamate.

Resta fermo che l'amministrazione dovrà comunque procedere, in futuro, alle necessarie verifiche sulla corretta determinazione delle stesse, contestualmente alle verifiche sulla spesa di personale e sul rispetto dei limiti, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza che le sono proprie.

---

[332] Recante "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 11 agosto 2014, n. 114.

[333] Recante "*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*", convertito, con modificazioni, dalla L. 28 marzo 2019, n. 26.

[334] In base al quale "*La Giunta regionale definisce annualmente, con deliberazione, la capacità assunzionale propria e degli enti dipendenti, nel rispetto della normativa vigente e degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza contabile. La capacità assunzionale complessiva è ripartita in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente, garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'articolo 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007)*".

Tab. 20 - Enti dipendenti: limiti assunzionali 2021. (in euro)

Ente dipendente	Resti assunzionali anni 2016-2020 calcolati ai sensi della l. 114/2014 derivanti dalle cessazioni avvenute nel periodo 2015-2019	Valore cessazioni anno 2020 calcolati ai sensi della l. 114/2014	Valore cessazioni anno in corso calcolati ai sensi della l. 114/2014	Capacità assunzionale anno 2021
Autorità portuale regionale	0	0	0	0
Irpet	0	94.283,29	61.822,72	156.106,01
Ente terre regionali toscane	20.159,93	148.609,50	33.564,53	202.333,96
Ente parco delle Alpi Apuane	106.173,00	68.684,37	0	174.857,37
Ente parco della Maremma	10.672,96	0	22.039,40	32.712,36
Ente parco Migliarino San Rossore	21.595,70	95.531,42	37.733,04	154.860,16
Toscana promozione turistica	12.731,24	43.422,84	0	56.154,08
Consorzio Lamma	0	0	0	0
Ardsu	39.999,34	284.831,45	288.159,09	612.989,88

Fonte: d.g.r. n. 341 del 6 aprile 2021.

Tab. 21 - Enti dipendenti: spesa di personale 2016 e spesa media del triennio 2011-2013. (in euro)

Ente dipendente	Spesa personale 2016	Spesa media del triennio 2011-2013 (ex art. 3, comma 5, d.l. n. 90/2014 convertito in l. n. 114/2014)
Autorità portuale regionale	377.604,12	non definibile
Irpet	1.745.906,00	1.912.566,67
Ente terre regionali toscane	1.130.960,00	1.330.488,33
Ente parco delle Alpi Apuane	981.425,89	1.047.349,14
Ente parco della Maremma	943.370,87	940.241,74
Ente parco Migliarino San Rossore	1.900.943,45	1.952.127,37
Toscana promozione turistica	1.155.605,00	2.139.430,67
Consorzio Lamma	1.002.241,14	971.138,06
Ardsu	13.431.476,44	14.716.144,37

Fonte: d.g.r. n. 341 del 6 aprile 2021.

È possibile rilevare come per la maggior parte degli enti il limite di spesa del 2016 sia inferiore a quello del valore medio del triennio 2011-2013.

Peraltro, i dati forniti in sede istruttoria evidenziano il rispetto dei suddetti limiti a seguito dell'approvazione del bilancio di esercizio 2020 e - per gli enti che lo hanno adottato - anche del bilancio 2021. Fa eccezione il Consorzio Lamma che supera il limite posto dal legislatore nazionale (come diffusamente trattato nelle relazioni allegate ai precedenti giudizi di parifica).

Si segnala, inoltre che la Regione ha ritenuto di non includere nell'elenco degli enti da considerare a tal fine, l'Arti, in quanto "*rientra nelle previsioni di cui all'art. 20, comma 7, della Legge 28/2018 e cui si applicano le disposizioni di cui all'art. 9, comma 6, del d.l. n. 78/2010 convertito con Legge 122/2010*" e l'Arpat in quanto "*l'articolo 3 della l.r. n.68 del 18 novembre 2019, che modifica la l.r. n.30/20019 istitutiva di ARPAT … al comma 1, dispone che ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 132/2016, ARPAT è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia*

*tecnico-scientifica, amministrativa e contabile e quindi non rientra fra gli enti dipendenti ai sensi dell'articolo 50 dello Statut*o". Su tale ultimo ente, in sede di giudizio di parifica del rendiconto 2020, la Sezione si era riservata di curare approfondimenti in merito alla asserita configurazione giuridica dello stesso nonché alla "*natura delle entrate proprie dell'ente e alla loro provenienza, attesa anche la sua inclusione nel GAP della Regione Toscana per l'anno 2020 e nel perimetro di consolidamento del Bilancio 2020 (come da d.g.r. n. 1520/2020)*". L'ente, peraltro, è incluso anche per l'anno 2021 nel GAP e nel perimetro di consolidamento del bilancio della Regione Toscana. In esito all'istruttoria avviata per l'anno 2021 è stato chiarito dalla competente Direzione Ambiente ed energia (nota prot. n. 231161 del 6 giugno 2022) che "*in sintesi, l'eliminazione del carattere di ente dipendente non toglie il fatto che Arpat sia un ente vigilato dalla Regione*". A seguito di *un approfondimento elaborato dal legislativo in occasione della presentazione degli emendamenti alla legge regionale n. 68/2019 che ha modificato la legge regionale n. 30/2019*" è stato evidenziato come l'autonomia giuridica, tecnico-scientifica, amministrativa e contabile riconosciute all'Arpat non determinino il venir meno della relativa natura "strumentale" né la qualificazione in termini di "ente dipendente", ai sensi dell'art. 50 dello Statuto. La natura di ente strumentale tecnico scientifico delle agenzie regionali per l'ambiente - come anche la subordinazione funzionale all'organo di governo della Regione che ne consegue - è stata confermata anche dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 178/2018, confermando il precedente orientamento (sentenza n. 120/2010) ha ribadito che le agenzie "*costituiscono enti tecnico-strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo-politico, che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica. Esse si situano (…) in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico*". La Sezione, pertanto, richiede l'invio, non appena disponibili - ad avvenuta approvazione del bilancio da parte degli organi regionali competenti - dei dati definitivi relativi alla spesa di personale 2021 nonché quelli riguardanti la capacità assunzionale dell'ente a partire dall'esercizio 2020. In esito al contraddittorio la Regione, peraltro, ha comunicato che, nel frattempo, è intervenuta l'adozione del bilancio 2021 da parte dell'ente e la Sezione, conclusivamente, evidenzia la necessità di effettuare le verifiche di cui sopra, per il futuro, anche in relazione ad Arpat.

3.9 Il quadro di indirizzi impartiti dalla Giunta regionale sulla spesa di personale

Permane, anche nel 2021, il quadro di indirizzi e direttive che la Regione impartisce ai propri organismi strumentali, per assicurarne il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, come definito nel Documento di Economia e Finanza regionale (DEFR), in attuazione del "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio" declinato nell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011.

La Nota di aggiornamento al DEFR 2021 approvata con deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2020, n. 78, conferma, per gli enti dipendenti, che l'obiettivo di "*contenimento dei costi di funzionamento della struttura, finalizzato al contenimento dell'onere a carico del bilancio regionale*", è assicurato anche attraverso *"il mantenimento al livello dell'esercizio 2016 della spesa per il personale. In particolare, a tale regola possono derogare quei soggetti che per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, sono esplicitamente autorizzati con provvedimento della Giunta regionale. A tale proposito si conferma che sono ancora vigenti i tetti di spesa del personale disposti dal legislatore nazionale, secondo cui l'indicatore di spesa massima resta*

quello costituito dal valore medio della spesa del personale sostenuta nel triennio 2011-2013, ex art.1, comma 557 e ss. della L.n.296/2006". Nell'ipotesi di superamento della spesa di personale, le disposizioni impartite prevedono, inoltre, che "*(…) il risparmio che non è stato conseguito dovrà essere assicurato attraverso la riduzione dei costi totali di produzione di cui alla lettera B del conto economico dell'articolo 2425 del codice civile, come dettagliato con apposita delibera di Giunta regionale (…)"*.

Indirizzi identici sono stati dettati anche per l'anno 2022, nella Nota di aggiornamento al DEFR 2022 approvata con deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2021, n. 113. Pur osservando che nei suddetti Indirizzi vi è, dal 2020, un esplicito richiamo ai tetti di spesa previsti dal legislatore nazionale (art. 1, comma 557-*quater*, l. n. 296/2006), deve constatarsi l'attuale vigenza di un sistema derogatorio sul quale la Sezione, nelle precedenti relazioni allegate al giudizio di parifica, aveva espresso riserve. Al di là dei possibili interventi riformatori che la Regione riterrà di adottare con riferimento, peraltro, alle sole modalità di calcolo del tetto di spesa regionale, recepito dalla d.g.r. n. 751/2019, restano ferme le perplessità della Sezione in ordine alla possibilità prevista dalla citata delibera di escludere "*dal computo del costo del personale rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa, l'aumento del costo sostenuto per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi o attività, esplicitamente autorizzati dalla Giunta regionale con proprio atto negli anni successivi al 2016*".

Ciò vale nonostante l'ente abbia, per ora, dimostrato, con l'eccezione dell'Autorità portuale che non ha ancora adottato i bilanci 2020 e 2021, che a fronte delle autorizzazioni effettivamente concesse in deroga nel periodo 2019-2021 (comunicate con nota prot. n. 231465 del 6 giugno 2022, a seguito di specifica richiesta istruttoria), "*ad una prima lettura dei bilanci 2021*" – anch'essi non ancora approvati dalla Regione – nessuno dei tre enti segnalati ai fini delle deroghe concesse (Consorzio Lamma, Ente terre regionali toscane e Irpet) "*ha superato il limite di spesa autorizzato*", specificando che tali autorizzazioni "*non operano in riferimento al tetto di spesa stabilito dal legislatore nazionale ex art. 1, comma 557 e ss. della l. n. 296/2006. In effetti tale limite è rispettato da tutti gli Enti con l'unica eccezione per il Consorzio Lamma. Su tale Ente si ha consapevolezza del superamento del limite imposto dal legislatore nazionale che non è stato determinato da autorizzazioni in deroga concesse dalla Giunta ai sensi della DRG n. 751/2019*". La Sezione rileva, in merito, che la situazione di criticità in cui, peraltro, versa tuttora il Consorzio Lamma è stata determinata dalle stesse ragioni che successivamente, con la d.g.r. n. 751/2019, hanno condotto all'applicazione del sistema di deroghe (aumento della spesa di personale motivato da fattori organizzativi o dall'attivazione di nuovi servizi o attività). Inoltre, il superamento del tetto di spesa nazionale (criticità che si ripete da diversi esercizi) non ha precluso la concessione di una deroga – a favore del Consorzio Lamma - anche nel 2021. Dalle informazioni fornite dall'amministrazione (peraltro, non è stato possibile reperire sul sito la d.g.r.n. 509/2021 citata, in quanto trattasi di atto di indirizzo non soggetto a pubblicazione) sembrava, invece, che l'autorizzazione in deroga fosse stata concessa entro il limite imposto dal legislatore nazionale (spesa media triennio 2011-2013). Si segnala, al riguardo, che l'inderogabilità del limite di spesa imposto dall'art. 1 co. 557 citato - derivando da un vincolo di finanza pubblica- non ammette eccezioni autorizzabili con provvedimenti regionali.

Si trascrivono, di seguito, i dati nello specifico trasmessi.

Tab. 22 - Enti dipendenti: autorizzazioni in deroga al limite della spesa di personale. (in euro)

Ente	Spesa anno 2016	Valore medio del triennio 2011-2013	Delibera di autorizzazione	Limite disposto	Limite di spesa autorizzata	Spesa personale 2020	Spesa personale 2021
APR	377.604,12	non definibile	d.g.r. 255/2019	250.000,00	627.604,12	539.448,79	N.P.
Consorzio Lamma	1.002.241,00	971.138,06	d.g.r. n. 509/2021	1.240.372,00	1.240.372,00	1.201.696,00	1.208.350,00
Ente Terre Regionali Toscane	1.130.960,00	1.330.488,33	d.g.r. n. 1256/2021	178.200,00	1.309.160,00	1.028.834,00,	1.112.226,00
IRPET *	1.745.906,00	1.912.566,67	ex art. 4, c.3, l.r. n. 32/2018, ai sensi della d.g.r. n. 173 del 18/02/2019	59.317,00	1.882.275,00	**1.868.372,81**	
IRPET **	1.745.906,00	1.912.566,67	d.g.r. n. 1399 del 10/12/2018 - d.g.r. n. 993/2021	77.052,00	1.882.275,00		**1.779.120,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Toscana.

3.10 Le procedure per il superamento del precariato

Gli accertamenti istruttori condotti sul punto anche per l'anno in esame non hanno evidenziato ipotesi di applicazione dell'art. 4, comma 3, della l.r. n. 32/2018, con il quale il legislatore regionale ha introdotto una ulteriore ipotesi derogatoria ai limiti di spesa previsti dal legislatore nazionale e riguardanti, in questo caso, la spesa di personale a tempo determinato.

La disposizione regionale prevede, in particolare, per gli enti dipendenti che nel triennio 2015-2017 non hanno iscritto in bilancio le risorse di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, la possibilità di "*procedere al finanziamento del reclutamento speciale riducendo stabilmente e in misura corrispondente le risorse destinate a collaborazioni e prestazioni esterne di natura intellettuale, calcolate con riferimento alla media degli stanziamenti del triennio 2015-2017*". A fronte dei rilievi della Sezione sui possibili effetti elusivi della norma citata, l'amministrazione aveva dedotto, in contraddittorio, nel corso del precedente giudizio di parifica, che la stessa "*ha avuto una limitata applicazione e non è destinata ad avere ulteriore applicazione, tanto che l'Amministrazione si riserva di valutare un'eventuale abrogazione*". Allo stato, tuttavia, la disposizione risulta ancora in vigore; la Sezione, pertanto, conferma i dubbi sulla portata elusiva della norma e continuerà in futuro, a monitorare gli effetti della sua eventuale applicazione.

3.11 Il personale comandato e distaccato

Secondo la giurisprudenza costituzionale, si ha distacco anziché comando, quando "*vi è l'utilizzazione temporanea del dipendente presso un ufficio, che è diverso da quello che costituisce la propria sede di servizio, e che rientra comunque nella medesima amministrazione*" (Corte cost. sent. n.227/2020) risultando giustificato, per tale motivo, l'onere finanziario posto a carico dell'ente di appartenenza.

L'esame dei dati e delle informazioni acquisite in sede istruttoria sul rendiconto 2020 ha ingenerato, tuttavia, dubbi sulla corretta applicazione dell'istituto del distacco nell'ambito dei rapporti tra Regione Toscana e i relativi enti strumentali. A fronte delle fattispecie rilevate per 4 enti regionali (Ente terre regionali toscane, Ente parco Migliarino San Rossore, Arti e Autorità

portuale regionale) è stato chiesto, pertanto, all'amministrazione di dare conto degli approfondimenti effettuati in merito "*alla corretta qualificazione giuridica dello stesso e all'esistenza dei presupposti previsti dalla normativa statale per il relativo utilizzo*", visto il relativo regime di ripartizione dei costi, che, nella specie, sono interamente sostenuti dalla Regione, ente di provenienza del personale distaccato, secondo quanto previsto anche dall'art. 29 della l.r. n. 1/2009.

Con nota prot. n. 217418 del 25 maggio 2022 e con successiva nota pervenuta con pec il 17 giugno (priva di protocollo), la Regione si è limitata a riferire la situazione numerica e organizzativa delle concrete fattispecie esistenti, dando conto di talune cessazioni di dipendenti in posizione di distacco, nelle more intervenute, nonché delle modifiche apportate alla dotazione organica dell'Ente terre regionali a fine 2021, che hanno portato ad una riduzione di due posti in precedenza coperti da personale della Regione distaccato presso l'Ente.

Tanto premesso, la Sezione nel rilevare che le funzioni assegnate a tale personale sembrano essere svolte nell'interesse dell'ente di assegnazione e, pertanto, più correttamente riferibili a posizioni di comando anziché di distacco, ha ribadito che l'eventuale improprio utilizzo dell'istituto in questione potrebbe determinare effetti elusivi dei limiti alla spesa di personale (art. 1 co 557 l. n. 296/2006) degli enti strumentali interessati. La Sezione ha invitato, pertanto, l'amministrazione regionale a valutare, in concreto e secondo le indicazioni formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 227/2020 citata, la tipologia di funzioni svolte dal personale regionale distaccato presso gli enti di assegnazione, procedendo – sulla base degli esiti di tali verifiche - alla corretta qualificazione dei rapporti in essere e alla conseguente imputazione della spesa. In esito al contraddittorio l'ente si è limitato a dichiarare che "*I distacchi oggetto del rilievo riguardano dipendenti della Regione Toscana distaccati presso Enti dipendenti della stessa (Ente Terre Regionale Toscana, Ente Parco San Rossore, ARTI, Autorità Portuale Regionale), che gestiscono funzioni il cui coordinamento – se non responsabilità diretta nell'esercizio - è in capo a Regione Toscana, pertanto il personale regionale agli stessi assegnato in posizione di distacco è chiamato a svolgere funzioni e attività che ricadono nel diretto interesse della Regione Toscana, tanto da giustificare, a parere della Scrivente, le modalità di ripartizione della spesa di personale tra ente distaccante e distaccato*". Ha, inoltre, richiamato "*la distinzione, di diretta derivazione giurisprudenziale, oltreché normativa, tra gli istituti del comando e del distacco, quest'ultimo caratterizzato da un preminente interesse dell'amministrazione distaccante, all'utilizzo di proprio personale presso altre amministrazioni, per l'esercizio delle attività e funzioni che caratterizzano tale interesse*" citando l'art. 70 del d.lgs. n. 165/200 che, peraltro, non sembra contenere disposizioni dirimenti in merito alla questione oggetto di esame. La risposta fornita, pertanto, non appare esaustiva - in quanto non evidenzia un'analisi delle funzioni svolte dal personale interessato, dimostrandone la pertinenza rispetto all'interesse della Regione – ed anzi sembra contrastare con le relazioni fornite dagli enti interessati, dalle quali si evince che gli stessi includono tale personale tra quello in servizio senza ulteriormente argomentare in merito alle funzioni svolte nell'interesse preminente dell'amministrazione regionale (in alcuni casi, tra l'altro, emerge una durata dei distacchi ultradecennale). Quanto al richiamo, alla disposizione da ultimo adottata con il d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (recante "*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*", convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 29 giugno 2022, n. 79), ovvero all'art. 6, comma 2, che pone "*uno*

specifico limite temporale (i distacchi potranno essere prorogati solo fino al 31 dicembre 2022) all'utilizzo, disposizioni vincolanti anche per la Scrivente" si ricorda che la stessa si applica "*qualora le amministrazioni non abbiano già attivato procedure straordinarie di inquadramento di cui al comma 3*", a mente del quale il personale che si trova in posizione di distacco al 31 gennaio 2022 può essere inquadrato nei ruoli dell'amministrazione stessa "*nel limite del 50 per cento delle facoltà assunzionali e nell'ambito della dotazione organica*". Lo stesso art. 6, inoltre, al comma 1, lett. b) - introducendo il comma 1- *quinquies* all'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 - fa salva la possibilità di attivare distacchi nel limite del 25 per cento dei posti non coperti all'esito delle procedure di mobilità ex art. 30 del d.lgs. n. 165/2001. Tanto premesso, la Sezione si riserva di monitorare le decisioni che la Regione assumerà in materia, riservandosi in ogni caso di valutarne gli effetti sul rispetto dei limiti di spesa di personale degli enti interessati in occasione del successivo giudizio di parifica.

3.12 Il sistema di nomine dei direttori degli enti

Le verifiche effettuate, in sede istruttoria, sull'inquadramento giuridico ed economico dei direttori degli enti strumentali hanno evidenziato criticità in termini di mancato adeguamento alle indicazioni formulate dalla Sezione, in occasione dei precedenti giudizi di parifica. Tali indicazioni sono state recepite dall'Amministrazione solo rispetto alla dirigenza regionale, restando inapplicate, invece, nei confronti di quella degli enti strumentali e dipendenti.

È emerso, nello specifico, che i direttori di alcuni enti strumentali sono collocati fuori dotazione organica diversamente da quanto affermato dalla Corte costituzionale, con le sentenze n. 227/2020 e n. 257/ 2016, in termini di obbligo di riconduzione di tutte le posizioni dirigenziali nella complessiva dotazione organica dell'ente.

Su questi profili è intervenuta la legge regionale 6 luglio 2021, n. 22 che, modificando e, in parte, abrogando le norme regionali preesistenti ha ricondotto tutta la dirigenza apicale regionale nell'ambito della dotazione organica dell'ente, demandando la disciplina del relativo trattamento economico al CCNL della dirigenza. Questo intervento normativo riguarda, tuttavia, solo la dirigenza regionale e ha lasciato insolute analoghe problematiche riscontrate in relazione alla dirigenza degli enti dipendenti.

Altro fattore di criticità riguarda la durata degli incarichi dei direttori che, anziché essere conforme ai termini previsti dall'art. 19 TUPI, è correlata alla durata del mandato dell'organo politico che li ha conferiti.

La Regione Toscana, nello specifico, ha eliminato solo parzialmente il sistema dello *spoil system* dirigenziale, che – dopo i rilievi della Sezione – è stato superato, con le leggi regionali n. 3/2019 e n. 22/2021, per i dirigenti regionali responsabili di settore e per i Dirigenti apicali ma è stato mantenuto nei confronti dei direttori degli enti strumentali, le cui leggi istitutive - in combinato disposto con la l.r. n. 5/2008 - collegano la durata dell'incarico dirigenziale a quella dell'organo di governo politico regionale. La Sezione ritiene, tuttavia, che anche in relazione al sistema di nomine dei direttori degli enti strumentali della Regione debba essere recepito l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha eliminato il meccanismo di *spoil system* con riferimento agli incarichi dirigenziali che comportano l'esercizio di compiti di

gestione. Anche per tali incarichi, pertanto, la relativa durata dovrà essere adeguata alle previsioni della normativa statale, con l'introduzione della durata minima non inferiore a tre anni.

La Sezione, infine, evidenzia criticità anche in merito ai criteri di determinazione del trattamento economico dei direttori e di alcuni dirigenti degli enti che, dalle relazioni acquisite in fase istruttoria, risulta essere parametrato, in termini di importo, a quello dei dirigenti regionale ma è determinato in misura fissa - senza previsione, cioè, di alcuna correlazione alla realizzazione di obiettivi di performance individuale e organizzativa – e grava sul bilancio dell'ente anziché sul Fondo delle risorse decentrate.

Ciò si pone in evidente contrasto con i principi generali enucleati dalla normativa statale, in materia di trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, secondo i quali tale trattamento deve essere commisurato, perlomeno in parte, al raggiungimento di obiettivi misurabili correlati alla programmazione dell'ente oltreché coerenti con la relativa *mission* istituzionale e, per la parte accessoria, deve essere finanziato dall'apposito Fondo.

Al riguardo la Corte costituzionale, nella sentenza n. 146/2019, ha evidenziato come la retribuzione *"(…) slegata da ogni riferimento concreto a parametri oggettivamente verificabili di attività e di risultato"*, finirebbe per *"(…) configurarsi come un'irragionevole forma di aumento retributivo (…)"*.

In esito al contraddittorio, l'amministrazione regionale, dopo aver premesso che "*sulla qualificazione giuridica dei direttori (…) occorre innanzitutto rilevare come gli stessi assumano, in molti casi (…) funzioni di raccordo politico amministrativo (…),* si è riservata, comunque, di procedere "*ad una preventiva, puntuale ricognizione, per un eventuale adeguamento delle disposizioni normative – e linee di indirizzo - in materia*". La Sezione rileva in merito che le norme regionali citate attribuiscono ai direttori degli enti anche la competenza all'adozione di atti gestionali, configurando in tal modo una posizione funzionale analoga a quella dei direttori regionali, per i quali è stata già chiarita la natura non esclusivamente fiduciaria dei relativi incarichi. La Sezione, inoltre, osserva che tali figure devono essere, in ogni caso, collocate nell'ambito della dotazione organica dei rispettivi enti e che il loro trattamento economico deve essere correlato alla valutazione della prestazione svolta e alla misurazione dei risultati conseguiti. Conclusivamente, pertanto, la Sezione, pur riservandosi a sua volta ulteriori approfondimenti delle leggi istitutive degli enti, ribadisce la necessità di adottare i necessari provvedimenti correttivi volti ad eliminare le criticità rilevate, riservandosi di vigilare sull'attuazione di tale adempimento.

3.13 Considerazioni conclusive

Sul piano delle risorse trasferite dalla Regione agli enti esaminati e sulla loro dimensione in termini di unità di personale in servizio, emergono i seguenti dati: sono stati impegnati contributi di funzionamento per 98,05 milioni (in lieve decremento rispetto ai 99,70 milioni impegnati allo stesso titolo nel 2020), su cui hanno inciso, in maniera significativa, quelli erogati ad Arpat (44,57 milioni), ad Arti (26,88 milioni) nonché ad Ardsu (14,30 milioni) che, al 31 dicembre 2021, risultano avere una consistenza di personale in servizio di n. 1.595 unità, sulle complessive n. 1.809 unità - pari ad oltre il 50 per cento del personale in servizio nel 2021

presso la Regione - rilevate alla stessa data sul complesso degli enti esaminati. Le risorse destinate a "programmi di attività" per la parte corrente ammontano a oltre 60 milioni, anch'esse in gran parte erogate ad Ardsu (28,64 milioni) e ad Arti (27,05 milioni), mentre per spese di investimento gli impegni complessivi sono stati di 2,20 milioni.

Relativamente alle procedure di adozione dei bilanci degli enti, da concludersi entro il termine del 30 aprile, la Sezione ribadisce la necessità di vigilare tempestivamente sulle stesse e di rafforzare i necessari interventi in caso di ritardo nell'adozione di tale documento. Alla data di chiusura del contraddittorio (11 luglio 2022), infatti, non risultavano ancora adottati i bilanci di esercizio di n. 4 enti (Autorità portuale regionale, Ente parco regionale della Alpi apuane, Ente parco regionale della Maremma ed Ente parco regionale Migliarino San Rossore). Inoltre, per ragioni legate ad avvicendamenti degli organi nonché ad approfondimenti istruttori avviati dal Settore competente ("Programmazione finanziaria e finanza locale"), a tale data erano ancora in corso le procedure per l'approvazione dei bilanci di esercizio 2020 per l'Autorità portuale regionale e per l'Ente Parco Migliarino, San Rossore Massaciuccoli.

Quanto ai risultati dell'esercizio 2021, l'Amministrazione ha rappresentato la difficoltà di disporre, ai fini del giudizio di parifica, di dati definitivi per lo stesso anno di riferimento del rendiconto generale della Regione Toscana, in considerazione dei tempi necessari per l'iter approvativo dei bilanci da parte delle competenti strutture regionali (iter che viene avviato dopo il termine suddetto del 30 aprile, previsto per la relativa adozione da parte degli enti). I dati disponibili – relativi agli enti che hanno provveduto all'adozione del bilancio – sono, quindi, provvisori e sono stati comunicati nelle more dell'approvazione regionale. Il quadro complessivo che emerge dai dati esaminati, seppur non definitivi, è positivo poiché evidenzia il conseguimento di utili, con la sola eccezione di Artea che ha registrato una minima perdita di euro 22.780,00 dovuta ad asserite dinamiche di incremento di alcuni costi di funzionamento (per maggiori attività svolte e maggiori spese causate dalla pandemia) a fronte del relativo contributo rimasto invariato.

Sugli assetti organizzativi dei medesimi si riscontrano taluni profili di criticità, in parte già evidenziati nelle relazioni allegate ai precedenti giudizi di parifica, riguardanti, in particolare, la programmazione dei fabbisogni di personale, le misure di contenimento della relativa spesa, l'utilizzo di personale regionale distaccato presso taluni enti e il sistema di nomine dei rispettivi direttori, oltre al loro inquadramento giuridico ed economico.

Con riguardo alla programmazione dei fabbisogni di personale, la Sezione osserva che, in molti casi, i relativi Piani (PTFP) adottati dai singoli enti risultano carenti di alcuni elementi informativi previsti dagli artt. 6 e 6-*ter* del d.lgs. n. 165/2001 e dal d.m. 8 maggio 2018. Si evidenzia, al riguardo, la mancata indicazione delle assunzioni di personale a tempo determinato e dei correlati elementi dimostrativi del rispetto dei vincoli di finanza pubblica oltreché la mancata indicazione dei costi relativi al personale in servizio. Ciò impedisce una corretta valutazione delle singole componenti della spesa - nel complesso programmata - in funzione della loro coerenza con gli stanziamenti di bilancio nonché del rispetto dei diversi limiti cui le stesse sono assoggettate. Peraltro, la Sezione rileva anche la necessità di quantificare nei piani anche le risorse provenienti da "altri soggetti" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) e destinate al finanziamento di assunzioni di personale, al fine di una corretta ricostruzione dei diversi limiti di spesa (art. 1, comma 557-*quater* della l. n. 296/2006

per la spesa complessiva di personale e art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 per la spesa di personale a tempo determinato).

In materia di contenimento della spesa di personale, il sistema regionale prevede, oltre all'applicazione del limite inderogabile fissato dal legislatore nazionale (spesa media del triennio 2011-2013, ex art. 1, comma 557-*quater* citato), anche un limite individuato dalla Regione negli indirizzi dettati agli enti con la Nota di aggiornamento al DEFR 2022, costituito dalla spesa sostenuta da ciascun ente nel 2016, Quest'ultimo limite è derogabile, secondo gli indirizzi regionali, dagli enti che per motivi organizzativi o per l'attivazione di nuovi servizi sono esplicitamente autorizzati con provvedimento della Giunta. La Sezione ribadisce le perplessità in ordine alle modalità di calcolo della spesa di personale di cui alla d.g.r. n. 751/2019 che, recependo i suddetti indirizzi, consente di escludere dal relativo computo l'aumento di spesa esplicitamente autorizzato dalla giunta regionale. Analoghe modalità hanno determinato, infatti, negli esercizi precedenti, incrementi della spesa di personale che, nel caso del Consorzio Lamma, hanno portato anche al superamento del limite previsto dal legislatore nazionale. Ciò non ha precluso, tra l'altro, la concessione di una deroga a favore di tale ente anche nel 2021. La Sezione evidenzia nuovamente tale criticità e ribadisce l'inderogabilità del suddetto limite.

Quanto al personale regionale distaccato presso taluni enti con oneri a carico della Regione, gli elementi forniti in sede di contraddittorio non appaiono idonei, ad avviso della Sezione, ad accertare la tipologia di funzioni svolte dal suddetto personale per la corretta qualificazione dei rapporti in essere (distacco o comando) e la conseguente valutazione sulla imputazione della spesa. L'amministrazione ha richiamato, peraltro, le recenti modifiche introdotte dal d.l. n. 36/2022 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 29 giugno 2022, n. 79), precisando di essere tenuta ad applicare la disposizione che prevede la cessazione di tutti i distacchi in essere al 31 dicembre 2022. La Sezione osserva, al riguardo, che lo stesso d.l. n. 36/2022, introducendo il comma 1-*qinquies* all'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001, ha previsto la possibilità di attivare anche nuovi distacchi, a determinate condizioni. La Sezione, pertanto, intende monitorare le decisioni che la Regione assumerà in materia, riservandosi in ogni caso di valutarne gli effetti sul rispetto dei limiti di spesa di personale degli enti interessati in occasione del successivo giudizio di parifica.

Parimenti, la Sezione ritiene non superate le criticità segnalate per i direttori degli enti - riguardanti, nello specifico, la loro collocazione al di fuori della dotazione organica, la durata dell'incarico coincidente con il mandato politico, in difformità dall'art 19 del Tupi, e l'attribuzione di un trattamento fisso e omnicomprensivo non correlato alla prestazione resa – a fronte delle quali l'ente, in esito al contraddittorio, si è limitato a richiamare la funzione di raccordo politico-amministrativo affidata ai medesimi dalle rispettive leggi istitutive, riservandosi di procedere ad una "*puntuale ricognizione per un eventuale adeguamento delle disposizioni normative*". La Sezione rileva in merito che le norme regionali citate attribuiscono ai direttori degli enti anche la competenza all'adozione di atti gestionali, configurando in tal modo una posizione funzionale analoga a quella dei direttori regionali, per i quali è stata già chiarita la natura non esclusivamente fiduciaria dei relativi incarichi. Inoltre, la Sezione osserva che, per tali figure, devono essere, in ogni caso, disposte sia la collocazione nell'ambito della dotazione organica dei rispettivi enti sia l'attribuzione di un trattamento economico

correlato alle prestazioni svolte e, almeno in parte, al raggiungimento di obiettivi di performance misurabili.

A conclusione del capitolo viene, pertanto, proposta la seguente tabella riassuntiva delle criticità sopra esposte. Si precisa che la mancata indicazione dei singoli enti interessati dalle diverse criticità è correlata al fatto che le relazioni trasmesse dagli enti oggetto di esame non sono apparse esaustive in modo tale da poterne escludere, con certezza, la presenza anche in enti rispetto ai quali viene dichiarata la conformità degli atti e della gestione alla normativa vigente.

GLI ENTI E LE AGENZIE REGIONALI – ESERCIZIO 2021				
Criticità rilevate	**Riferimento nel capitolo**	**Presente anche in precedenti gestioni finanziarie**	**Descrizione**	**Effetti**
Mancata indicazione, nei piani di fabbisogno del personale dei costi associati al personale in servizio e di quelli relativi a tutte le tipologie di assunzioni previste.	3.6	X	I piani non forniscono una puntuale dimostrazione della previsione di spesa associata alle diverse componenti della spesa di personale complessivamente prevista, limitandosi in molti casi ad esporre la programmazione delle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato.	Tale carenza impedisce una corretta valutazione delle singole componenti della spesa - nel complesso programmata -, in funzione della loro coerenza con gli stanziamenti di bilancio nonché del rispetto dei diversi limiti cui le stesse sono assoggettate.
Mancata specificazione nei piani di fabbisogno di personale dei posti da coprire con reclutamento di personale a tempo determinato.	3.6		I piani non sempre contemplano le assunzioni di personale a tempo determinato.	Risulta difficile ricostruire e monitorare gli effetti finanziari di questa tipologia di assunzione e il rispetto dei relativi limiti.
Altre carenze nel contenuto dei piani di fabbisogno del personale.	3.6		I piani non contengono la dimostrazione delle risorse provenienti da "altri soggetti" (UE, Stato, altri soggetti pubblici o privati) destinate al finanziamento di tutte le assunzioni.	Risulta difficile ricostruire gli importi previsti in deroga ai diversi limiti di spesa (art. 1, comma 557-quater, l. n. 296/2006 per la spesa di personale complessiva e art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 per la spesa di personale a tempo determinato).
Consorzio Lamma superamento del limite di spesa di personale imposto dal legislatore nazionale.	3.9	X	La Regione ha autorizzato l'ente a derogare al limite di spesa regionale (spesa del 2016) pur nella consapevolezza che lo stesso aveva già superato il limite dell'art. 1, comma 557-quater, della l. n. 296/2006.	Violazione dei vincoli di finanza pubblica e conseguente spesa non autorizzata sul bilancio dell'ente.
Dubbi sulla corretta qualificazione giuridica del distacco di personale regionale presso gli enti.	3.11	X	Il personale regionale distaccato pressi gli enti è retribuito dalla RT. Alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 227/2020 vi è il dubbio che nei casi esaminati l'istituto corretto da applicare fosse il comando anziché il distacco.	Imputazione non corretta della spesa che, in caso di distacco, viene posta a carico dell'ente di provenienza (Regione) anziché dell'ente utilizzatore, con potenziale elusione dei limiti di spesa di personale da parte di quest'ultimo.
Direttori degli enti: criticità dell'inquadramento giuridico.	3.12		Collocazione dei direttori fuori dalla dotazione organica.	Effetto espansivo della spesa di personale dell'ente. Maggiore spesa non autorizzata (vedi sentenza Corte cost. n. 227/2020).
Direttori degli enti: durata degli incarichi difforme dall'art. 19 del Tupi e coincidente con la durata del mandato politico (*spoil system*).	3.12	X	Gli incarichi dirigenziali che comportano l'esercizio di compiti di gestione sono regolati dal meccanismo di *spoil system*.	Commistione tra la sfera politica e la sfera gestionale e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Costituzione).
Direttori degli enti: attribuzione di un trattamento fisso e omnicomprensivo	3.12		Il trattamento non è suddiviso in componente fissa e componente accessoria e non è correlato al raggiungimento di obiettivi di performance.	Violazione dell'art. 36 della Costituzione che impone la correlazione della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e delle regole del CCNL sul trattamento accessorio.

CAPITOLO XV
LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DELLA REGIONE

Sommario: 1. Il portafoglio azionario della Regione. Considerazioni generali e rilievi critici. - 2. Le partecipazioni nel rendiconto generale della Regione. - 2.1 Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate. - 2.2 Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate. - 2.3 Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione. - 2.4 I trasferimenti a favore delle società partecipate. - 3. La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016. - 3.1 L'azione di razionalizzazione della Regione. - 3.2 Analisi di alcune società partecipate. - 3.2.1 Sviluppo Toscana S.p.A. - 3.2.2 Fidi Toscana S.p.A. - 3.2.3 Società del settore fieristico. - 3.2.4 Terme di Montecatini S.p.A. - 4. Interventi legislativi regionali in materia di società partecipate. - 5. Conclusioni.

1 Il portafoglio azionario della Regione. Considerazioni generali e rilievi critici

Il portafoglio azionario della Regione risulta sostanzialmente immutato rispetto agli anni precedenti, fatta eccezione per una minima riduzione nella consistenza.

Più in dettaglio, sotto il profilo quantitativo, il portafoglio azionario presenta una diminuzione di valore a seguito della riduzione di capitale sociale deliberata nel 2021 da Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.[335]; il valore complessivo delle partecipazioni passa, infatti, dai 165,6 milioni del 2020 ai 158,3 milioni del 2021.

Sotto il profilo qualitativo, si confermano invece le 19 partecipazioni dirette detenute in società operanti nei seguenti settori economici:

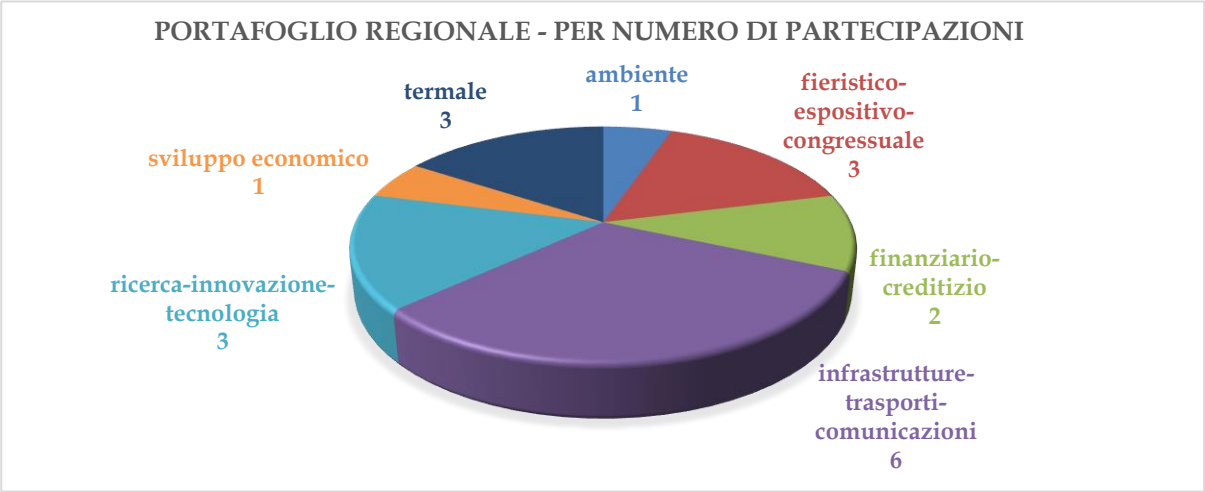
- Settore finanziario-creditizio (Fidi Toscana S.p.A., Banca Popolare Etica S.c.a.r.l.);
- Settore fieristico-espositivo-congressuale (Internazionale Marmi e Macchine S.p.A., Firenze Fiera S.p.A., Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.);
- Settore infrastrutture-trasporti-comunicazioni (Interporto Toscana Centrale S.p.A., Interporto Amerigo Vespucci S.p.A., Toscana Aeroporti S.p.A., Alatoscana S.p.A., Società Esercizio Aeroporto Maremma - SEAM S.p.A., Italcertifer S.p.A.);
- Settore termale (Terme di Montecatini S.p.A., Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione);
- Settore ricerca-innovazione-tecnologia (Società Consortile Energia Toscana - CET S.cr.l., Agenzia Regionale Recupero Risorse - ARRR S.p.A., Consorzio per lo sviluppo delle aree geotermiche - Co.Svi.G. S.c.r.l.);
- Settore sviluppo economico (Sviluppo Toscana S.p.A.);
- Settore ambientale (EAMS S.r.l. in liquidazione).

[335] Nell'Assemblea ordinaria del 29 giugno 2021 è stato approvato il bilancio di esercizio 2019 (perdite per 10,7 milioni). In pari data, in sede di Assemblea straordinaria, è stata deliberata la riduzione di capitale sociale, con copertura delle perdite pregresse; in particolare, il capitale sociale è passato da euro 32.138.850,60 a euro 12.141.343,56, con una diminuzione pari a euro 19.997.507,04, di cui 7,3 milioni di competenza regionale (36,40 per cento).

L'analisi del portafoglio regionale consente di svolgere alcune osservazioni generali, che troveranno poi compiuto approfondimento nei successivi paragrafi.

Si nota, anzitutto, l'eterogeneità dei campi economici in cui operano le società partecipate, sebbene risulti evidente come il settore di maggior rilevanza in termini di numero di partecipazioni sia quello relativo alle infrastrutture-trasporti-comunicazioni (grafico 1).

Grafico 1 - Composizione portafoglio regionale per settore e numero partecipazioni detenute – anno 2021.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione.

Considerata la composizione del portafoglio azionario regionale, pare dunque evidente come la Regione detenga partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o comunque similari, in quanto operanti nei medesimi settori economici (fatta eccezione per i settori termale, ambiente e sviluppo economico[336]). Si considerino, ad esempio, le due società Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A. e Interporto della Toscana Centrale S.p.A.: entrambi gli Statuti[337] indicano quale oggetto sociale la progettazione, la costruzione e l'allestimento, nonché – eventualmente – anche la gestione, totale o parziale, di un Interporto[338]. Si considerino, altresì, le tre società che operano nel settore fieristico-espositivo-congressuale, le quali presentano tutte quale oggetto sociale – seppur con gradazione diversa[339] - l'organizzazione di eventi fieristici e congressuali (peraltro – come si vedrà - non in maniera esclusiva o prevalente, in alcuni casi).

La partecipazione in più società operanti nello stesso settore economico – e dunque svolgenti attività analoghe o similari – impone, a mente dell'art. 20 co. 2 lett. c) TUSP, un'attività di razionalizzazione da parte dell'Amministrazione socia. Tuttavia, come si dirà

[336] Le partecipazioni detenute nel settore termale sono destinate a ridursi da tre ad una, in considerazione del fatto che due società - Terme di Casciana S.p.A. e Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. - sono entrambe in liquidazione; al settore "sviluppo economico" fa capo, invece, una sola partecipazione (in Sviluppo Toscana S.p.A.), così come per il "settore ambiente" (peraltro, in questo caso, in liquidazione: EAMS S.r.l.).

[337] Gli statuti sono stati scaricati dal sito delle società, sulla pagina "Società trasparente".

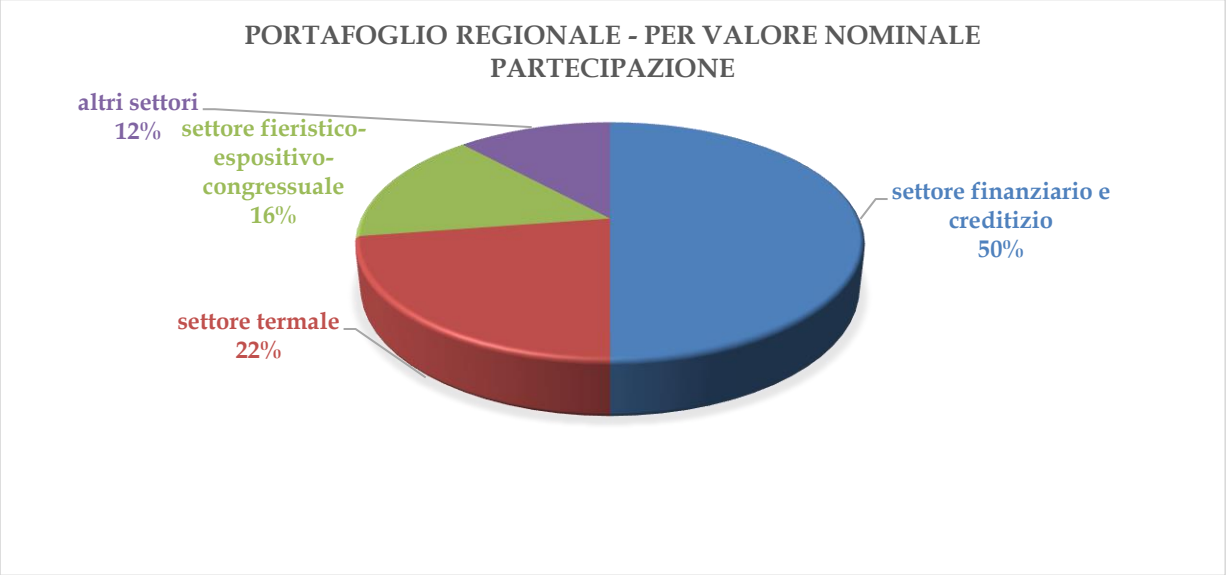
[338] Cfr. art. 4 Statuto della società Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A. e art. 2 Statuto della società Interporto della Toscana Centrale S.p.A.

[339] Cfr.: art. 2 Statuto della società Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.; art. 3 Statuto della società Firenze Fiera S.p.A.; art. 2 Statuto della società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A. Tutti gli statuti sono stati reperiti tramite visure.

più avanti parlando del piano di razionalizzazione, la Regione in questo caso non pare aver tenuto conto del dettato normativo, continuando nel corso degli anni a mantenere più partecipazioni in società operanti nel medesimo mercato.

A fronte della eterogeneità delle partecipazioni detenute – che, come visto, vanno dal settore fieristico-espositivo-congressuale a quello creditizio-finanziario – deve rilevarsi una concentrazione delle risorse regionali sostanzialmente in soli tre settori economici (grafico 2).

Grafico 2 – Composizione portafoglio regionale per settore e valore nominale partecipazione - anno 2021.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione.

Più in dettaglio, circa l'ottantotto per cento del valore del portafoglio azionario della Regione – pari a 140 milioni su complessivi 158 – è rappresentato dalle partecipazioni detenute in sole otto società (di cui due in liquidazione) operanti nei seguenti settori: *i)* settore finanziario-creditizio, in cui il valore nominale delle azioni/quote complessivamente detenute è pari a euro 79.161.462,00; *ii)* settore termale, in cui il valore nominale delle azioni complessivamente detenute è pari a euro 35.769.809,69; *iii)* settore fieristico-espositivo-congressuale, con un valore nominale delle azioni/quote complessivamente detenute pari a euro 24.691.193,07.

Peraltro, si osserva come il valore nominale delle sole azioni di Fidi Toscana S.p.A. sia pari a 79.135.212,00 milioni, così risultando la partecipazione di gran lunga più consistente nell'intero portafoglio regionale in termini di partecipazione al capitale sociale (seguita da Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, il cui valore nominale della partecipazione è pari a euro 16.717.356,15, e Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., il cui valore nominale della partecipazione è di euro 13.314.638,83).

Sul punto, non può non rilevarsi come la metà delle risorse regionali risulti allocata proprio nei settori maggiormente critici, considerate le *performance* delle società in termini sia di dati di bilancio (ad esempio, Internazionale Marmi e Macchine S.p.A. ha chiuso in perdita gli ultimi cinque bilanci, così come Terme di Montecatini S.p.A.), che di *governance* (ad esempio, incapacità da parte degli organi societari di Terme di Montecatini S.p.A. o di Fidi

Toscana S.p.A. di esprimere un piano industriale in adempimento alle prescrizioni contenute nel piano di razionalizzazione regionale).

Su quest'ultimo punto, la Regione in sede di controdeduzioni[340] ha ritenuto di evidenziare "*... l'opportunità di tenere distinte le valutazioni sulla governance della società di Terme di Montecatini Spa e di Fidi Toscana Spa*", in particolare specificando: "T*erme di Montecatini Spa: la società non ha attuato le azioni di razionalizzazione previste nel Piano di razionalizzazione per l'anno 2021 (approvato con DCR 78/2020 e poi integrato con DCR 73/2021) che prevedeva la privatizzazione della stessa o la messa in liquidazione*", mentre "*Fidi Toscana Spa: ha presentato un Piano industriale, secondo quanto richiesto dal Piano di razionalizzazione per l'anno 2021; tuttavia, l'ipotesi di trasformazione della stessa società in organismo in house, dopo attenta valutazione non è stata ritenuta percorribile dal socio Regione. L'ipotesi di razionalizzazione prevista nel nuovo piano di razionalizzazione 2022, approvato con DCR n. 35 del 14 giugno 2022, prevede: la cessione della quota di partecipazione detenuta da Regione, nella misura minima del 10% del capitale sociale e comunque necessaria a formare, unitamente alle quote disponibili alla cessione da parte degli altri soci, un pacchetto di maggioranza da proporre al mercato; l'adozione da parte di Fidi Toscana di un nuovo Piano industriale che assicuri la continuità aziendale durante il processo di transizione e che dia atto della riduzione dei costi di struttura anche per effetto del ricollocamento del personale in esubero; il ricollocamento del personale in esubero di Fidi Toscana Spa presso Sviluppo Toscana Spa con procedura ai sensi art. 25 TUSP*".

La Sezione prende atto delle precisazioni fornite e, tuttavia, ritiene le stesse non conferenti con il rilievo mosso, il quale ha ad oggetto l'incapacità manifestata nel tempo dalla compagine sociale di guidare in maniera efficacie ed efficiente l'azione della società e di imporre le proprie scelte agli organi amministrativi della stessa. Sul punto basti richiamare le precedenti relazioni di accompagnamento alla parifica ove viene dato diffusamente conto dei continui ritardi e degli adattamenti delle misure di razionalizzazione di cui queste due società sono destinatarie.

Quanto appena rappresentato, oltre a suscitare interrogativi in merito alle scelte allocative dell'Amministrazione ed alla volontà di mantenere in portafoglio queste partecipazioni, determina evidenti ed immediati impatti sul bilancio regionale: come meglio si dirà *infra*, sia sufficiente richiamare gli effetti di Fidi Toscana S.p.A. sul fondo perdite società partecipate.

Infine, merita esaminare il portafoglio azionario regionale sotto il rilevante aspetto degli assetti proprietari e della qualificazione delle società, anche in considerazione degli importanti riflessi in punto di *governance* societaria.

Sul punto, in sede di Relazione sulla gestione, la Regione distingue le proprie partecipazioni a seconda della tipologia di voto che, in qualità di socio, può esprimere in sede assembleare (maggioranza assoluta dei diritti di voto, maggioranza relativa, voto di minoranza)[341]. Nel piano di razionalizzazione, invece, l'amministrazione fa ricorso alle categorie previste dal TUSP, distinguendo tra partecipazioni in società *in-house* (A.R.R.R.

340 La Regione ha fornito le controdeduzioni con nota acquisita al protocollo della Sezione n. 6007 del giorno 11 luglio 2022.

341 In un solo caso è previsto l'esercizio del voto capitario (Banca Popolare Etica S.c.a.r.l. (0,0320 per cento).

S.p.A., Sviluppo Toscana S.p.A., E.A.M.S. in liquidazione), società controllate (Alatoscana S.p.A., Fidi Toscana S.p.A., Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A., Terme di Chianciano Immobiliare S.pa. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione, Terme di Montecatini S.p.A.) e società partecipate (le restanti).

La Sezione regionale nutriva alcune perplessità in merito all'operazione di qualificazione di alcune società. In sede istruttoria (prot. 5041/2022, cui la Regione rispondeva tempestivamente con prot. 5248/2022), venivano pertanto richiesti chiarimenti.

In riferimento alla qualificazione delle società A.R.R.R. S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.A. quali società *in house* della Regione[342], la Sezione aveva richiesto la trasmissione degli statuti societari vigenti nonché l'elenco degli affidamenti in corso a favore delle due società.

L'analisi delle disposizioni statutarie delle due società ha evidenziato la ricorrenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento nazionale ed europeo per l'*in house providing*, ovvero: capitale interamente pubblico[343], esercizio da parte dell'amministrazione di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, svolgimento dell'ottanta per cento dell'attività a favore dell'amministrazione socia.

Da verifiche sul sito istituzionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC, risulta, inoltre, che entrambe le società sono iscritte nell'elenco tenuto dall'ANAC ex art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

Per quanto concerne, invece, gli atti di affidamento disposti a favore di A.R.R.R. S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.A. e le motivazioni a fondamento degli stessi, la Sezione – riservandosi approfondimenti successivi – rileva alcune criticità.

Come già osservato lo scorso anno, il ricorso all'affidamento *in house* richiede una motivazione "rafforzata" da parte dell'amministrazione, in quanto nell'attuale quadro normativo tale strumento operativo rappresenta una deroga al generale principio del ricorso al mercato. In questo quadro, l'art. 192, co. 2 d.lgs. n. 50/2016 (nonché art. 34 co. 20, d.l. n. 179/2012, nel caso di servizi pubblici a rilevanza economica) espressamente dispone che, ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto, le amministrazioni "… *effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*".

Come anche recentemente chiarito dal giudice amministrativo (Cons. Stato Sez. III, 10/05/2021, n. 3682) l'art. 192, co. 2, cit., impone che l'affidamento *in house* sia assoggettato a una duplice presupposto. Il primo consiste nell'obbligo di motivare circa la convenienza di internalizzare il servizio, avuto riguardo alle condizioni che hanno comportato l'esclusione del

[342] Nessuna analisi viene svolta in riferimento a E.A.M.S. in liquidazione, considerato lo stato della società.

[343] Lo Statuto di Sviluppo Toscana S.p.A. prevede la partecipazione totalitaria ed incedibile della Regione, con scioglimento della società in caso venisse meno tale condizione (art. 5); lo Statuto di A.R.R.R. S.p.A., invece, indica la Regione come socio unico, con possibilità di cessione di quote – in misura da garantire comunque una partecipazione regionale non inferiore al 51 per cento - esclusivamente a favore delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani di cui all'articolo 31 della legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 (art. 5).

ricorso al mercato e riconducibili a mancanze in ordine "*agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*", cui la società *in house* supplirebbe; il secondo consiste, invece, nel giudizio di convenienza economica, riferito all'offerta, così come in concreto formulata dalla società partecipata, con specifico riferimento all'affidamento di che trattasi.

Dalla lettura degli atti ed in particolare delle delibere della Giunta Regionale nn. 1019/2020, 1620/2020[344], 1129/2021, 300/2022, non pare assolto l'obbligo motivazionale imposto dal legislatore.

In particolare, con riferimento a Sviluppo Toscana S.p.A. si osserva come la Regione si è limitata a tener conto di affidamenti già in corso per altre Amministrazioni, senza svolgere un'indagine puntuale, anche tramite consultazioni preliminari di mercato o ricorso ad esperti esterni, per accertare la presenza di altri operatori privati operanti nello stesso settore in grado di fornire il servizio richiesto, sia in termini di tipologia che di durata, e a condizioni economiche diverse da quelle proposte da Sviluppo Toscana S.p.A. Lo svolgimento di siffatta analisi si imponeva in ragione sia dell'ingente importo dell'affidamento, sia della asserita peculiarità delle prestazioni e del personale di Sviluppo Toscana S.p.A.; viene infatti evidenziato come tanto le attività quanto le figure professionali usate come *benchmark* non sono perfettamente sovrapponibili a quelle offerte dalla società regionale *in house*, così di fatto rendendo poco significativo il confronto. Manca poi ogni valutazione in merito "*agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*".

In definitiva, si rileva come l'affidamento reiterato alle società *in house* di servizi generi rilevanti dubbi in punto di legittimità dell'affidamento, quantomeno in assenza di una approfondita motivazione che esplichi la ricorrenza dei requisiti di legge.

In sede istruttoria, venivano altresì richiesti chiarimenti circa la qualificazione di alcune società come "controllate".

In riferimento alla società Immobiliare Marmi e Macchine Carrara S.p.A., qualificata dalla Regione come a controllo pubblico a fronte di una quota del 36,4 per cento del capitale sociale, venivano richiesti i patti parasociali stipulati tra la Regione e comune di Carrara a maggio 2020. L'analisi del contenuto del documento trasmesso consente di affermare la sostanziale conformità dello stesso al parametro legislativo – peraltro richiamato espressamente (art. 2 co. 1 lett. b) TUSP) – laddove i due enti soci (che rappresentano complessivamente il 77,22 per cento del capitale sociale) convengono modalità per favorire l'assunzione di decisioni concertate e condivise "*al fine di assicurare uniformità di intenti e di indirizzi circa l'attività della società in materia di scelte finanziarie e gestionali strategiche*". In particolare, sono disciplinate le modalità di concertazione per l'espressione del voto in sede di assemblea (art. 3) e per la nomina degli organi societari (art. 4).

[344] La delibera n. 1620/2020 era già stata oggetto di esame da parte della Sezione in occasione del precedente referto, allorché veniva rilevato come la stessa "… *non pare corrispondere ai criteri giurisprudenziali sopra indicati* (in punto di motivazione del provvedimento: n.d.r.) *atteso che pare risolversi in una mera ratifica di un prezziario fornito dalla società medesima, la quale – peraltro – pare aver essa stessa proceduto direttamente all'analisi dei prezzi di mercato (quando tale operazione risulta, a tutta evidenza, di competenza dell'amministrazione)*".

L'operato delle amministrazioni socie risulta conforme alle indicazioni del giudice contabile, a mente del quale "*nel caso di società a maggioranza o integralmente pubbliche (…), gli enti pubblici hanno l'obbligo di attuare, e formalizzare, misure e strumenti coordinati di controllo (mediante appositi patti parasociali e/o modificando clausole statutarie) atti ad esercitare un'influenza dominante sulla società.*" (delib. n. 11/SSRR/QMIG/2019)[345]. Si concorda, dunque, sulla natura di società controllata di Immobiliare Marmi e Macchine Carrara S.p.A.[346].

Venivano, altresì, richiesti chiarimenti in merito alla qualificazione come società controllata di Fidi Toscana S.p.A., a fronte di una partecipazione pari al 49.4 per cento del capitale sociale.

La Regione (nota prot. 5248/2022) così rispondeva: "*La società Fidi Toscana S.p.A., di cui la Regione Toscana detiene attualmente una quota di partecipazione pari al 49,4091% del capitale azionario, è stata ricompresa tra le società sottoposte al proprio controllo, in quanto sussistente la situazione descritta dall'art. 2 comma 1, lettera b) del Decreto Legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), il quale definisce controllo la situazione descritta nell'art. 2359 del c.c.: i voti del socio Regione sono sufficienti ad esercitare un'influenza dominate nelle assemblee societarie di Fidi Toscana S.p.A..*

A riprova di ciò, si segnala anche il ruolo prevalente di Regione Toscana nell'ambito degli organi sociali di Fidi Toscana, che discende dagli accordi definiti con gli altri soci, ancorché in assenza di patti parasociali vigenti: su un totale di cinque componenti il CdA, la Regione propone all'Assemblea tre componenti. Inoltre, nell'ambito del Collegio sindacale, la Regione propone un sindaco effettivo e un supplente.

A seguito di tale connotazione, la società Fidi Toscana S.p.A. ha ritenuto di richiedere, in data 12 gennaio 2018 un quesito al MEF riguardo la sussistenza del controllo pubblico ai sensi del TUSP. Il Mef (…) ha dato riscontro a tale quesito non rilevando elementi di dubbio su quanto indicato dalla Regione con riferimento al controllo pubblico di Fidi Toscana S.p.A.

Pertanto, a seguito di tale conferma, la società ha provveduto a modificare lo statuto sociale ai sensi delle disposizioni previste dal TUSP per le società a controllo pubblico.

Importante inoltre evidenziare che nel 2018 la società si è avvalsa delle disposizioni di cui all'art. 25 in materia di esubero e ricollocamento del personale, previste - appunto - per le società a controllo pubblico. Nei successivi piani di razionalizzazione approvati dalla Regione, fra cui anche nella recente Nota di Aggiornamento al documento di Economia e Finanza regionale (DEFR) 2022, Fidi Toscana S.p.A. è sempre stata definita a controllo pubblico e su tale definizione la Corte dei conti nei giudizi di

---

[345] Nella delib. n. 11/SSRR/QMIG/2019 viene inoltre precisato come la formalizzazione di strumenti coordinati di controllo tra i soci pubblici "*… è strumentale, per esempio, anche ai fini dell'integrazione del c.d. "controllo analogo congiunto", che consente un nuovo affidamento diretto (cfr. art. 2 e 16 del d.lgs. n. 175 del 2016 e art. 5 d.lgs. n. 50 del 2016) da parte di un socio di minoranza (nella ricorrenza dei presupposti messi in evidenza dalla magistratura amministrativa, per esempio Cons. Stato, sentenze n. 3554/2017 e n. 182/2018). (…) Allo stesso modo, la necessità di adeguate modalità di controllo congiunto formalizzato è strumentale all'effettiva vigilanza sull'attività espletata dalla società, nonché sul rispetto, da parte di quest'ultima, delle norme dettate dal TUSP, che prescrivono l'attribuzione di specifici obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento e del personale (cfr. art. 19 d.lgs. n. 175 del 2016), con conseguenti profili di responsabilità in caso di omissione. In maniera similare, l'adozione di effettivi strumenti di controllo da parte dei plurimi enti pubblici soci risulta prodromico all'individuazione di adeguati rimedi ad eventuali crisi aziendali (cfr. art. 14, commi 4 e 5)".*

[346] Si osserva che l'art. 4 dello Statuto prevede che la maggioranza del capitale sociale deve essere assunta e mantenuta da Enti pubblici.

parifica sul rendiconto generale della Regione Toscana per gli esercizi 2017, 2018, 2019 e 2020 non ha mai avuto da eccepire alcunché.

Si rileva che allo stato, la compagine pubblica di Fidi Toscana è sostanzialmente costituita solo da Regione Toscana che, tra il 2020 e il 2021, ha perfezionato l'acquisto delle azioni cedute da circa 70 soggetti pubblici in ottemperanza ai principi del TUSP, incrementando così la propria quota di partecipazione dal 46,28% al 49,4091%. Quindi il patto parasociale tra i soci pubblici di Fidi Toscana previsto nel Piano di razionalizzazione delle partecipate 2020 (DCR n. 81/2019) si è di fatto reso inattuabile.

Si segnala che, in relazione alla definizione di "controllo pubblico" di cui all'art.2 lett. m del TUSP ci sono state dal 2016 ad oggi divergenze interpretative frutto, fra l'altro, di posizioni divergenti delle stesse Sezioni Riunite della Corte dei conti (11/2019/QMIG n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL, n. 25/2019/EL)."

La Sezione prende atto dei chiarimenti offerti.

Ciò posto si ricorda in generale come il controllo di fatto di cui all'art. 2359 c.c. si verifica nell'ipotesi in cui il controllo sull'impresa è esercitato in forza del possesso azionario (diretto o indiretto) ma con una percentuale diversa da quella maggioritaria (prevista invece per il cd. controllo di diritto di cui allo stesso art. 2359 c.c.). La struttura di questa ipotesi di controllo non posa, pertanto, sulla maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria, bensì su un numero di voti ritenuto sufficiente caso per caso ad esercitare un'influenza dominante sulla stessa. Il controllo di fatto è, dunque, per definizione contendibile ed inoltre necessita che l'influenza dominante sia continua e stabile e dotata di un sufficiente grado di certezza.

In particolare e con specifico riferimento a Fidi Toscana S.p.A., preme ricordare come "*… nelle società con un capitale pubblico frammentato, la circostanza che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 c.c. costituisce un indice presuntivo della sussistenza di una situazione di controllo pubblico; tale situazione richiede però di essere ulteriormente accertata, specialmente in presenza di partecipazioni "private", al fine di vagliare se la dinamica societaria, nelle sue scelte strategiche e gestionali, sia condizionata, rectius subis*

ca un'influenza dominante, da parte dei soci privati o di alcuni soci pubblici e privati." (Sezione Toscana deliberazione n. 13/2022/VSG). Se è pur vero che Regione Toscana ha una quota pari al 49,41 per centi, è altrettanto vero che il resto del capitale sociale – ancorché frammentato – è in mano a soci privati; sarebbe dunque auspicabile che i patti parasociali non in vigore, ancorché rispettati dalle parti, venissero rinnovati.

Infine, per quanto concerne la società Terme Montecatini, la Regione rappresenta di detenere "*… una partecipazione al capitale sociale di Terme di Montecatini S.p.A. pari al 67,12%. Per tale motivo con DCR 84/2017 la società è stata inquadrata a controllo pubblico, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera m), del d.lgs. 175/2016.*

Deve essere, tuttavia, precisato, che le azioni della società sono suddivise in azioni ordinarie con diritto voto e privilegiate senza diritto di voto, così ripartite tra i soci pubblici:

Regione Toscana 67,12%, di cui 39,09% azioni ordinarie con diritto di voto e 28,03% azioni privilegiate senza diritto di voto;

Comune di Montecatini Terme 32,88%, di cui 29,74% azioni ordinarie con diritto di voto e 3,14% azioni privilegiate senza diritto di voto.

Questa situazione comporta che per poter validamente assumere alcune deliberazioni che richiedono maggioranze qualificate occorre il voto favorevole di entrambi i soci ed attualmente non esistono patti parasociali tra i due soci".

La presenza di capitale interamente pubblico conferma la natura di società controllata della società Terme Montecatini S.p.A.

2 Le partecipazioni nel rendiconto generale della Regione

2.1 Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate

Il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate è disciplinato dall'art. 21 del Testo Unico, che riproduce sostanzialmente la pregressa disciplina recata dall'art. 1 comma 550 e ss. della l. n. 147/2013. A mente delle disposizioni richiamate, nel caso in cui la società partecipata presenti un risultato di esercizio negativo, l'Amministrazione socia che adotti la contabilità finanziaria è tenuta ad accantonare nell'anno successivo, in apposito fondo, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Il quadro normativo è stato recentemente innovato con una previsione che tiene conto degli effetti della pandemia da Covid 19. Difatti, l'art. 10, comma 6 bis, del d.l. n. 77 del 2020 dispone che "*in considerazione degli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'esercizio 2020 non si computa nel calcolo del triennio ai fini dell'applicazione dell'art.14, comma 5, né ai fini dell'applicazione dell'art. 21 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175*".

Pertanto, sono stati "neutralizzati" gli effetti derivanti dal conseguimento di un eventuale risultato negativo registrato dal bilancio d'esercizio 2020 ai fini delle norme che:

- vietano il soccorso finanziario dei soci nel caso di società che abbiano registrato perdite di esercizio per tre esercizi consecutivi (e quindi l'esercizio 2020 non viene computato ai fini della determinazione del triennio);
- obbligano ad accantonare fondi in capo agli enti soci in caso di perdite delle partecipate.

Quindi, in caso di perdite registrate nell'esercizio 2020 da parte di società partecipate, la Regione, per la propria quota di partecipazione, non ha l'obbligo di effettuare alcun accantonamento al fondo perdite di cui all'art. 21 del TUSP.

Per l'esercizio 2020, la Regione aveva iscritto a rendiconto un fondo perdite per un valore pari ad euro 20.839.663,75, adeguandosi alle indicazioni della Sezione che, in sede di giudizio al rendiconto 2019, non aveva parificato il risultato di amministrazione limitatamente al mancato accantonamento del fondo perdite società partecipate.

Il fondo è stato stanziato nel bilancio di previsione 2021 ed ha avuto la seguente evoluzione ai fini della determinazione dell'ammontare accantonato a rendiconto:

• Alatoscana S.p.A.: ha registrato nell'esercizio 2020 un utile (come già nel 2019) di euro 10.931,00 destinato, però, a riserva. Motivo per cui viene accantonata, nuovamente, la somma di euro 47.820,58;

• Fidi Toscana S.p.A.: la quota di fondo applicata al bilancio 2020 a copertura di perdite pregresse ammontava ad euro 13.876.179,14. L'esercizio 2020 ha registrato un utile di euro 696.117,00 destinato per euro 661.312 a copertura perdite pregresse e per euro 34.805 a riserva legale liberando in quota parte (per euro 306.055,19) il fondo perdite. La liberazione delle perdite pregresse mediante utilizzo dell'utile 2020 a ciò destinato è avvenuta applicando la percentuale di partecipazione della Regione al 31 dicembre 2019, pari al 46,28 per cento e non la percentuale attualmente posseduta, pari al 49,41 per cento. La quota accantonata a rendiconto 2021 da parte della Regione ammonta, quindi, ad euro 13.570.123,95. Sul punto, però, sussiste una criticità rappresentata dalla mancata effettiva destinazione degli utili a ripiano perdite. Infatti, come indicato dalla Regione, in sede esame del bilancio di esercizio 2021 di Fidi Toscana S.p.A. è emerso come non sia stata data attuazione alla delibera assembleare del 26 maggio 2021 (di ripiano delle perdite) e l'utile sia stato destinato a riserva legale per euro 71.517 ed a riserva straordinaria per euro 624.600. Nella d.g.r. n. 588 del 23 maggio 2022 è stato dato mandato al rappresentante regionale all'assemblea di chiederne le motivazioni. Pertanto, allo stato attuale, la quota accantonata risulta inferiore a quella prevista dalla legge per un ammontare pari ad euro 306.055,19 (pari alla quota liberata al termine dell'esercizio 2021). Sul punto, ed in particolare in riferimento alla ipotesi di un diverso accantonamento al fondo riserva legale degli utili dell'esercizio 2020, in sede di controdeduzioni la Regione precisava che "*... il collegio sindacale di Fidi Toscana S.p.a., in sede di assemblea del 25.05.2022, ha avuto modo di confermare il corretto accantonamento dell'utile 2020 nella Riserva legale nella misura di 34.805 euro e che quanto segnalato dalla Regione era riconducibile ad un confronto con una tabella che metteva in evidenza un accantonamento cumulato e non del singolo esercizio*".

• Firenze Fiera S.p.A.: la quota di fondo applicata al bilancio 2020 a copertura di perdite pregresse ammontava ad euro 490.524,40. In sede di approvazione del bilancio di esercizio 2019 della partecipata è stato deciso di destinare l'utile di euro 110.169 interamente a copertura perdite pregresse, con conseguente diminuzione del relativo accantonamento a rendiconto 2021, che ammonta ad euro 456.865,51. Tale quota non ha subito ulteriori variazioni nonostante la significativa perdita registrata dalla società partecipata nel bilancio di esercizio 2020 pari ad euro 3.642.619,00 (riferibile alla Regione per il 31,95 per cento).

• Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.: la quota di fondo applicata al bilancio 2020 a copertura di perdite pregresse ammontava ad euro 1.715.984,82. Inoltre, il bilancio di esercizio si è chiuso con una perdita di euro 1.224.230,00 (riferibile alla Regione per una quota pari al 36,40 per cento). L'assemblea straordinaria in data 29 giugno 2021 ha deciso la riduzione del capitale sociale da euro 32.138.850,60 ad euro 12.141.343,56 con copertura integrale delle perdite pregresse fino al 2020 compreso. La deliberazione di riduzione del capitale sociale è diventata, poi, efficace, decorsi 90 giorni dal deposito nel registro imprese. Pertanto, la Regione ha azzerato la quota di accantonamento al fondo perdite.

• Sviluppo Toscana S.p.A.: la quota di fondo applicata al bilancio 2020 a copertura di perdite pregresse ammontava ad euro 690.716,00. La società partecipata ha registrato un utile

di euro 1.212.595,00 il quale è stato destinato, per la parte necessaria, alla copertura totale delle perdite pregresse con azzeramento della quota accantonata a fondo perdite.

• Terme di Montecatini S.p.A.: la quota di fondo applicata al bilancio 2020 a copertura di perdite pregresse ammontava ad euro 4.018.438,82. Non è stato approvato il bilancio di esercizio 2020. La Regione ha condotto verifiche sulle risultanze contabili dal Registro Imprese, rilevando che tutte le perdite societarie fino all'esercizio 2019 sono state ripianate in parte con utilizzo delle riserve e in parte con riduzione del capitale sociale (verbale assemblea straordinaria del 5 giugno 2020 depositato c/o RI senza opposizioni).

In sede istruttoria, la Regione precisava: "*Relativamente all'accantonamento al 31/12/2021 al fondo perdite societarie pari a euro 22.961.611,61 (cap/u 74090), interamente applicato al bilancio di esercizio 2022 (in sede di assestamento 2022), si precisa che tale fondo è pari a circa 8 mln di euro superiore all'importo del fondo determinato secondo il Dlgs 175/2016 e secondo il DL 77/2021 (…).*

Tale maggiore accantonamento ha natura prudenziale e deriva dalle seguenti considerazioni:

- nel corso dell'esercizio finanziario è intervenuto il DL 77/2021 art. 10 comma 6-bis, che ha previsto la sterilizzazione delle perdite di esercizio registrate nel 2020 ed ha sollevato gli enti dall'accantonare le risorse finanziarie nell'ambito del fondo perdite. Tale circostanza, tuttavia, non elimina la perdita di esercizio e ne mantiene una traccia formale oltre che sostanziale nell'ambito dello stato patrimoniale dell'esercizio successivo;

- i dati di pre-consuntivo relativi all'esercizio 2021, potrebbero risentire degli effetti negativi indotti dalla pandemia e suggeriscono prudenza nella determinazione delle risorse da accantonare al fondo perdite societarie".

Di seguito un prospetto contenente le modalità di costruzione del fondo determinato secondo il d.lgs. n. 175/2016 e secondo il d.l. n. 77/2021 (tab. 1).

Tab. 1 - Costruzione fondo perdite società partecipate ex art. 21 TUSP e d.l. n. 77/2021. (in euro

Societa'	Utile (perdite) esercizio 2020	Perdite esercizio 2020 non coperte	Quota di partecipazione posseduta dalla regione (al 31/12/2020)	Quota del fondo perdite societarie accantonata nel bp	Variazioni e accantonamenti effettuato in sede di rendiconto (con segno +/-)	Risorse accantonate al 31/12/2021
Alatoscana S.p.A.	10.931,00	-	51,05%	- 47.820,58	-	- 47.820,58
FIDI TOSCANA S.p.A.	696.117,00	-	49,41%	- 13.876.179,14	306.055,19	- 13.570.123,95
Firenze Fiera S.p.A.	-3.642.619,00	-3.642.619,00	31,95%	- 490.524,40	33.658,89	- 456.865,51
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.	-1.224.230,00	-	36,40%	- 1.715.984,82	1.715.984,82	0,00
Sviluppo Toscana S.p.A.	1.212.595,00	-	100,00%	- 690.716,00	690.716,00	0,00
Terme di Montecatini S.p.A.	nd	nd	67,12%	- 4.018.438,82	4.018.438,82	0,00
TOTALE				- 20.839.663,76	6.764.853,72	**- 14.074.810,04**

Fonte: dati Regione Toscana, elaborazione Corte dei conti.

Dunque, rispetto al fondo inizialmente calcolato avvalendosi della facoltà concessa dal legislatore di non tener conto delle perdite di esercizio 20202, pari a euro 14.074.810,04, la Regione in via prudenziale ha ritenuto di accantonare una somma superiore, pari a euro 22.961.611,61. Nel prendere atto di tale scelta, peraltro sostanzialmente condivisibile dato il particolare contesto economico-sociale, che ancora risente della pandemia, e le condizioni delle

società, si rileva come non sia stato possibile ricostruire la quantificazione della somma ulteriormente accantonata a fondo, pari a circa 9 milioni.

Ciò posto, dall'analisi del fondo si vede chiaramente come la società che maggiormente incide sulla consistenza del fondo stesso sia Fidi Toscana S.p.A., così confermando un *trend* già rilevato gli scorsi anni.

2.2 *Gli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate*

In conformità a quanto disposto dall'art. 11, co. 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, la "Relazione sulla gestione" allegata al Rendiconto generale della Regione per l'anno 2021 illustra gli esiti della verifica dei crediti e dei debiti, esistenti al 31/12/2021, tra l'Amministrazione e le società (partecipate e controllate)[347] facenti parte del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione, così come individuato nella delibera della Giunta regionale n. 1313 del 13 dicembre 2021.

Sul punto si richiama il disposto normativo citato, a mente del quale *"la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*".

Si ricorda, peraltro, che l'obbligo sancito dall'art. 11 cit. risponde non solo ad una prassi di buona amministrazione, ma – soprattutto – si pone a presidio del principio di veridicità ed attendibilità dei bilanci, sia dell'ente socio che della stessa partecipata. In particolare, si ricorda che il risultato di amministrazione del socio pubblico si compone, tra l'altro, di residui attivi e passivi parte dei quali derivano proprio dai rapporti tra questo e le società dallo stesso partecipate; eventuali disallineamenti contabili tra le reciproche poste debitorie e creditorie determinano l'emersione di partite finanziarie incerte, idonee a menomare i richiamati principi di attendibilità e veridicità e, in ultima analisi, gli equilibri stessi del bilancio pubblico.

In termini analoghi si era già espressa anche la Sezione delle autonomie (deliberazione n. 2/2016/QMIG), affermando che l'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011 "*… si conforma a principi di trasparenza e veridicità dei bilanci e mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio attenuando il rischio di emersione di passività latenti per gli enti territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazioni pubblica" secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4 del d.lgs. n. 118/2011*".

Nel caso in cui emergano disallineamenti contabili, è peraltro la stessa norma di legge a disporre in merito: "*… l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*".

[347] Si precisa che l'art. 11, co. 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 prevede che la verifica venga condotta anche con riferimento agli enti strumentali; tuttavia, in considerazione dell'oggetto del presente capitolo, l'analisi si limiterà alla riconciliazione dei debiti e crediti in riferimento alle sole società partecipate e controllate.

Ciò detto, nel caso della riconciliazione ex art. 11 cit. condotta dalla Regione con le sue partecipate si osserva quanto segue.

Con riferimento alle asseverazioni prodotte dagli organi di revisione delle società, si rileva come queste non paiono in taluni casi idonee a fornire chiarimenti in merito alle ragioni delle eventuali discordanze riscontrate, limitandosi a dar conto degli importi. Come lo scorso anno, le società le cui asseverazioni non hanno fornito i necessari chiarimenti sono Destination Florence Convention & Visitors Bureau, Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A., Firenze Fiera S.p.A.: peraltro, nel caso di quest'ultima, tale carenza informativa pare particolarmente grave non solo per la sua reiterazione, ma anche per la rilevanza dell'importo (pari a circa 750 mila euro). Come già si è avuto modo di rilevare nelle precedenti relazioni, compito dell'organo di revisione è quello di presidiare la trasparenza e la veridicità delle scritture contabili e tale funzione può venir assolta solo mediante una adeguata esposizione dei criteri utilizzati, delle poste analizzate, della motivazione inerente alle cause delle discordanze.

In sede di controdeduzioni, la Regione osservava: "*... la Regione ha ritenuto che la sede in cui fornire i chiarimenti in merito alle ragioni delle eventuali discordanze riscontrate fosse l'apposita informativa allegata al Rendiconto sulla base dei dati asseverati dai rispettivi organi di revisione contabile. Il processo è stato pertanto costruito richiedendo prima l'asseverazione delle proprie poste contabili agli organi di revisione dei soggetti partecipati e successivamente motivando nell'informativa i motivi delle discordanze tra i dati asseverati dai rispettivi collegi. Per tale motivo le singole asseverazioni riportano solo gli importi e non anche i motivi delle discordanze. L'asseverazione sia della Regione che dei soggetti partecipati è operata comunque dai collegi avendo conoscenza dei saldi contabili reciproci in quanto preceduta da comunicazioni dei propri saldi di credito e debito tra i rispettivi uffici amministrativi. In merito alle società Firenze Fiera S.p.a. e Destination Florence Convention & Visitors Bureau si segnala che la situazione asseverata dai rispettivi collegi dei revisori conduce a saldi contabili perfettamente allineati con quelli della Regione. Parimenti, in merito alla società Interporto Toscano A. Vespucci S.p.a. le uniche discordanze rilevate sono dovute a due pagamenti disposti dalla società a favore della Regione in data 29 dicembre 2021 e incassati dalla tesoreria regionale nel 2022 a causa degli ordinari tempi bancari*."

La Sezione prende atto e, tuttavia, evidenzia come la mera sottoscrizione di un prospetto contabile non risulti sufficiente essendo, al contrario, necessaria una vera e propria attività di revisione con dettagliata evidenza delle poste debitorie/creditorie reciproche ed analitica rappresentazione dei criteri contabili adottati; tale circostanza risulta particolarmente rilevante laddove non solo siano stati utilizzati per la redazione del prospetto criteri contabili diversi da quelli utilizzati in sede di bilancio, ma anche in ragione del diverso sistema contabile utilizzato dalle società partecipate rispetto all'amministrazione socia.

Per quanto riguarda la Regione, il Collegio dei revisori dei conti, con parere n. 174, esprimeva l'asseverazione di legge, rilevando l'assenza di criticità. Tuttavia, come lo scorso anno, si rileva che tale parere risulta fornito di una motivazione solo formale, trascurando di dar conto delle ragioni dei mancati allineamenti.

Nella Relazione al Rendiconto generale, il Collegio, oltre a richiamare il proprio parere di asseverazione, allega una tabella riepilogativa delle risultanze del processo di riconciliazione con una succinta motivazione delle discordanze. Viene, inoltre, dato conto del mancato invio della relazione dei revisori della società Terme di Montecatini S.p.A., in luogo

della quale è stata trasmessa una nota a firma dell'Amministratore Unico. Sul punto, considerato l'importo da riconciliare (circa tremila euro) e la spiegazione comunque fornita (si tratterebbe di una somma di spettanza non della Regione bensì dell'agente di riscossione), ci si limita in questa sede a rilevare come si appalesi di particolare gravità la circostanza che una società a controllo pubblico ometta di provvedere ad un obbligo di legge (non ritenendo equipollente alla asseverazione dell'organo contabile la dichiarazione dell'amministratore unico della società) e che i soci pubblici non abbiamo preso le adeguate iniziative.

In sede di controdeduzioni, la Regione ha precisato: "i*n merito alla mancata asseverazione per la società Terme di Montecatini Spa si segnala che la stessa è stata motivata dalla società con l'avvenuta scadenza dell'incarico della società di revisione - cui compete il controllo contabile*." La Sezione prende atto e tuttavia non può esimersi dal ribadire come l'inerzia degli organi societari nel procedere alla tempestiva sostituzione della società di revisione non possa costituire idoneo elemento atto a superare la criticità rilevata. Si osserva altresì, circa la nota inviata dall'amministratore unico della società, che la Sezione delle autonomie ha avuto modo di precisare, in riferimento alla problematica inerente all'individuazione dell'organo chiamato ad asseverare la nota informativa per l'organismo controllato/partecipato da enti territoriali, che: "*... Nelle società per azioni vige la norma dell'art. 2409-bis c.c., secondo cui la revisione legale dei conti, di regola, è esercitata da un revisore legale dei conti o da una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro. Per quelle non tenute alla redazione del bilancio consolidato, lo statuto può prevedere che la revisione legale dei conti sia esercitata dal collegio sindacale. Per le società a responsabilità limitata, occorre precisare che la presenza del Collegio sindacale o di un revisore dei conti non è imposta ex lege, ad eccezione di tassative ipotesi, riconducibili al superamento di determinati parametri inerenti al regime di tenuta dei conti e alle dimensioni dell'impresa (art. 2477, co. 2, c.c.). Nella disciplina del diritto societario riformata dal d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 (da ultimo modificata con d.l. 24 giugno 2014 n. 91 convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116), è rimessa allo statuto societario la facoltà di nominare un organo di controllo o di un revisore. Nell'esercizio di tale autonomia, sarà cura dell'ente socio, nell'esercizio dei poteri di vigilanza e di controllo che gli competono ..., sollecitare, in sede di predisposizione o di modifica dello statuto, l'istituzione di un organo di controllo e di un revisore, particolarmente nelle società controllate. Al persistere di tale carenza, spetta all'ente territoriale socio individuare, all'interno dell'organismo, il soggetto chiamato ad asseverare la nota informativa attestante i reciproci rapporti debitori e creditori, senza previsione di compensi aggiuntivi. (…).*" (deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG). Sul punto si ribadisce, dunque, quanto sopra rilevato in merito alla inidoneità della documentazione prodotta a supplire all'omessa asseverazione dell'organo di revisione.

Tanto premesso in via generale, si osserva anzitutto che, analogamente allo scorso anno, ci sono società rispetto alle quali non sono stati rilevati rapporti reciproci di debito/credito con la Regione al 31/12/2021. Tali società sono: E.A.M.S. S.r.l. in liquidazione, Terme di Casciana S.p.A. in liquidazione, Bagni di Casciana S.r.l. in liquidazione (controllata indiretta), Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A. in liquidazione, Gestioni complementari termali S.r.l. (controllata indiretta), Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.

Complessivamente, gli esiti della riconciliazione mostrano che *i*) a fronte di 107.7 milioni di residui attivi nel bilancio regionale, le società partecipate hanno dichiarato nei confronti della Regione debiti per circa 270 milioni, mentre ii) a fronte di residui passivi appostati nel

bilancio regionale per 67 milioni (di cui 1.33 quale IVA), le società partecipate hanno dichiarato crediti per 21,8 milioni. Risultano, dunque, non riconciliate poste contabili per un totale di 162 milioni con una sottostima dei residui attivi pari quasi al 40 per cento; risultano parimenti non conciliate poste contabili pari a 45.4 milioni con una sovrastima dei residui passivi (comprensivi IVA) di oltre il 300 per cento (cfr. tab. 2).

Tab. 2 - Esiti riconciliazione debiti/crediti, dati complessivi. (in euro)

Totale residui attivi regione	Debiti delle società v/regione	Diff.	Totale residui passivi regione	Crediti delle società v/regione	Diff.
107.646.539,56	269.652.315,67	-162.005.776,11	67.155.667,30*	21.769.428,27	45.386.239,03

Fonte: dati Regione Toscana, elaborazione Corte dei conti.
* Di cui 1.33 milioni a titolo IVA.

La mancata conciliazione di poste contabili per importi significativi non può che destare preoccupazione per i possibili riflessi sugli equilibri di bilancio.

In particolare, dal Rendiconto Generale, emerge che il disallineamento contabile si verifica non tanto per particolari meccanismi dovuti all'impiego di un diverso regime contabile o fiscale (ad esempio, l'Iva, attraverso il meccanismo dello *split payment*, incide in minima misura) e neppure per somme rispetto alle quali sussiste contestazione tra le parti, quanto per la gestione fondi regionali. Se infatti si scompongono ulteriormente i dati, si nota subito che la preponderanza delle partite contabili non allineate fanno capo ai rapporti intercorrenti tra la Regione e le due partecipate Fidi Toscana S.p.A. e, soprattutto, Sviluppo Toscana S.p.A. (tabelle nn. 3 e 4), confermando peraltro quanto già rilevato anche negli scorsi anni.

Sul punto la Regione in sede di controdeduzioni ha rilevato: "*A differenza di quanto sembra emergere in tale parte della relazione, le differenze così rilevanti evidenziate derivano proprio dall'utilizzo da parte di Regione e organismi partecipati di sistemi contabili diversi. Se Regione e Organismi partecipati utilizzassero gli stessi sistemi contabili le predette differenze sarebbero sostanzialmente azzerate. Appare pertanto fuorviante parlare di "sottostima" o "sovrastima" di residui attivi e passivi in quanto la circostanza evidenziata si ritiene che non possa essere ricondotta a rappresentazioni non veritiere della contabilità finanziaria della Regione*". La Sezione prende atto ribadendo quanto sopra rappresentato ovvero che non si tratta di problemi conseguenti all'adozione di un diverso sistema contabile, quanto ad una modalità di gestione dei fondi regionali che – per le sue concrete modalità - si sottrae ad una contabilizzazione chiara.

Tab. 3 - Composizione residui attivi della Regione verso partecipate. (in euro)

Società Partecipate	Credito della Regione v/società			Debito della società v/Regione	Somme non riconciliate
	Imponibile	Iva	Totale residui attivi		
Sviluppo Toscana S.p.A.	0,00	0,00	138.953,49	162.356.370,21	- 162.217.416,72
Fidi Toscana S.p.A.	0,00	0,00	107.263.259,76	107.050.843,67	212.416,09
Totale Fidi Toscana e Sviluppo Toscana	0,00	0,00	**107.402.213,25**	**269.407.213,88**	**-162.005.000,63**
Altre società	0,00	0,00	**244.326,31**	**245.101,79**	**-775,48**
Totale complessivo	0,00	0,00	**107.646.539,56**	**269.652.315,67**	**-162.005.776,11**

Fonte: dati Regione Toscana, elaborazione Corte dei conti.

Dai dati riportati nella tabella n. 3, emerge chiaramente come la mancata conciliazione tra i residui attivi della Regione e debiti verso le proprie partecipate sia interamente imputabile a Sviluppo Toscana S.p.A. Nella relazione al rendiconto viene dato conto delle ragioni della mancata conciliazione delle poste contabili nei seguenti termini: "*La differenza pari ad euro 162.226.416,72 è relativa alla consistenza dei fondi al 31/12/2021 costituiti da Regione Toscana presso la Società e non ancora erogati ai beneficiari finali. Tali somme, in quanto destinate ad essere erogate a terzi, non comportano un parallelo accertamento sul bilancio finanziario della Regione*."

Tab. 4 - Composizione dei residui passivi della Regione verso partecipate. (in euro)

Società Partecipate	Debito della Regione v/società			Credito della società v/Regione	Somme non riconciliate
	Imponibile	Iva	Totale residui passivi		
Sviluppo Toscana S.p.A.	5.479.795,44	1.205.555,00	50.552.555,87	5.560.631,43	44.991.924,44
Fidi Toscana S.p.A.	565.876,17	124.492,76	6.901.988,08	7.997.671,54	-1.095.683,46
Totale Fidi Toscana S.p.A. E Sviluppo Toscana S.p.A.	6.045.671,61	1.330.047,76	**57.454.543,95**	**13.558.302,97**	**43.896.240,98**
Altre società	0,00	0,00	**9.701.123,35**	**8.211.125,30**	**1.489.998,05**
Totale complessivo	6.045.671,61	1.330.047,76	**67.155.667,30**	**21.769.428,27**	**45.386.239,03**

Fonte: dati Regione Toscana, elaborazione Corte dei conti.

Anche con riferimento alla mancata riconciliazione tra residui passivi della Regione e crediti vantati nei suoi confronti dalle partecipate (tab. 4) è evidente come pesi la posizione di Sviluppo Toscana S.p.A. (44.9 milioni su 45.4 milioni). La relazione al rendiconto così motiva: "*(…) Regione Toscana presenta residui passivi per euro 43.743.849,68, relativi ad impegni in corso di liquidazione per fondi relativi all'attività di organismo intermedio svolta da Sviluppo Toscana S.p.A. Tali somme saranno contabilizzate dalla Società nel proprio bilancio al momento del relativo incasso. Pertanto il totale dei residui passivi di Regione Toscana verso Sviluppo Toscana S.p.A. al 31.12.2021 è pari ad euro 50.552.555,87*".

La motivazione offerta è la medesima degli scorsi anni ed individua sostanzialmente le ragioni del mancato allineamento delle poste contabili nelle modalità di contabilizzazione dei fondi in gestione presso la società quale organismo intermedio.

In sede istruttoria, venivano dunque richiesti chiarimenti in ragione della rilevanza e del carattere "strutturale "del fenomeno.

L'amministrazione ha risposto con nota prot. n. 5637/2022, dove chiarisce: "*Sviluppo Toscana S.p.A. ha … iscritto nel proprio bilancio un debito di € 162.365.370,21, come indicato nella suddetta relazione, relativo alla consistenza dei fondi al 31/12/2021, costituiti da Regione Toscana presso la Società e non ancora erogati ai beneficiari finali. Tali somme, in quanto destinate ad essere erogate a terzi, non comportano un parallelo accertamento sul bilancio finanziario della Regione. Tuttavia, tale importo è ricompreso nella voce di credito C.II.4.c dello stato patrimoniale attivo …*".

Ad ulteriore chiarimento circa le modalità di contabilizzazione dei fondi, la Regione rispondeva: "*… la contabilità finanziaria rileva solo le uscite relative al trasferimento delle risorse dalla Regione ai suddetti soggetti gestori per la costituzione o l'incremento dei Fondi e le entrate relative al riversamento alla Regione Toscana dei fondi in gestione non utilizzati. Pertanto, in relazione ad essi, non troverebbero rappresentazione contabile tutti i fatti e gli effetti economici e patrimoniali derivanti dal processo gestionale di concessione dei contributi ai beneficiari finali. Conseguentemente, al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta delle effettive consistenze patrimoniali della Regione*

Toscana, ai fini della predisposizione del bilancio economico-patrimoniale, sono valorizzati anche i fondi in giacenza presso tali società, così come dettagliatamente illustrato al paragrafo 9.2 della relazione sulla gestione relativa al rendiconto dell'esercizio 2021. Pertanto ogni trasferimento di fondi a tali società viene registrato nella contabilità economico-patrimoniale come incremento del credito della Regione Toscana verso i soggetti gestori che trova rappresentazione nella voce C.II.4.c dell'Attivo dello Stato Patrimoniale. Le scritture contabili in contabilità economico-patrimoniale sono poi diversificate a seconda della forma tecnica: Fondi rotativi, Fondi di agevolazione, Fondi di garanzia e altri fondi (es. per assunzione partecipazioni) ed eseguite in fase di assestamento del bilancio d'esercizio sulla base delle rendicontazioni presentate dai soggetti gestori (…)".

Nella relazione sulla gestione relativa al rendiconto dell'esercizio 2021 par. 9.2., in effetti si legge: "*Nell'ambito dell'attivo circolante, nella voce dello Stato Patrimoniale "Altri Crediti - Altri", sono comprese le risorse versate da Regione Toscana a Fidi Toscana S.p.A., ARTEA e Sviluppo Toscana destinate ad essere erogate per il tramite di tali soggetti gestori, a titolo di contributo o finanziamento, a beneficiari finali sulla base delle diverse politiche regionali. Gli importi iscritti sotto tale voce rappresentano i fondi non ancora erogati.*

Rispetto a tali fondi la contabilità finanziaria rileva solo le uscite relative al trasferimento delle risorse dalla Regione ai suddetti soggetti gestori, pertanto, in relazione ad essi, non troverebbero rappresentazione contabile tutti i fatti e gli effetti economici e patrimoniali derivanti dal processo gestionale di concessione dei contributi ai beneficiari finali. Conseguentemente, al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta delle effettive consistenze patrimoniali della Regione Toscana, ai fini della predisposizione del bilancio economico-patrimoniale, si sono valorizzati anche i fondi in giacenza presso Fidi Toscana S.p.A., ARTEA e Sviluppo Toscana S.p.A. partendo dai seguenti assunti:

- le risorse da erogare ai beneficiari finali per il tramite di tali soggetti gestori sono a tutti gli effetti di "proprietà" della Regione;

- i fondi in giacenza presso Fidi Toscana S.p.A., ARTEA e Sviluppo Toscana S.p.A. sono risorse che la Regione ha dato in gestione a un terzo per l'attuazione di politiche regionali, ma non si possono configurare come una forma di liquidità ordinaria immediatamente nella disponibilità regionale alla stregua di altri conti correnti;

- le forme tecniche di tali fondi sono riconducibili a poche fattispecie: Fondi rotativi, Fondi di agevolazione, Fondi di garanzia e altri fondi (es. per assunzione partecipazioni);

- esiste una discrasia temporale tra il momento in cui le risorse, a seguito di atti amministrativi regionali, sono trasferite ai soggetti di cui sopra e il momento in cui gli stessi le erogano ai beneficiari finali;

- i fondi destinati alla concessione di garanzie rimangono presso il soggetto gestore fino all'esaurimento del piano di ammortamento dei prestiti garantiti.

Conseguentemente, si è ritenuto di procedere con opportune scritture di integrazione e rettifica esclusive della contabilità economico-patrimoniale per completare il quadro informativo nel rispetto del principio di una rappresentazione veritiera e corretta.

Le risorse, non ancora erogate ai destinatari finali, sono state di fatto assimilate a crediti per anticipi nei confronti dei soggetti gestori e contabilizzate nell'attivo patrimoniale alla voce "Altri Crediti – Altri" come sopra indicato. I crediti per i finanziamenti rilasciati per il tramite di tali soggetti gestori, essendo crediti di cui è titolare la Regione Toscana, sono contabilizzati tra le immobilizzazioni finanziarie."

In sede istruttoria veniva altresì richiesto di indicare le modalità di contabilizzazione dei fondi da parte della Società, la quale – tramite il socio Regione – forniva i richiesti chiarimenti.

Nel prendere atto della risposta fornita, si osserva anzitutto come la riconciliazione dei debiti/crediti reciproci non sia finalizzata a dare "*rappresentazione contabile tutti i fatti e gli effetti economici e patrimoniali derivanti dal processo gestionale di concessione dei contributi ai beneficiari finali*", ma – semplicemente – ad allineare le poste contabili di credito/debito reciproche tra società ed ente socio al fine di garantire la trasparenza e la veridicità dei bilanci, anche in previsione del consolidato. In altri termini, ciò che deve essere ricostruito e poi – auspicabilmente – riconciliato sono i rapporti tra Regione e Sviluppo Toscana S.p.A., ovvero – usando le parole della Regione – "*le uscite relative al trasferimento delle risorse dalla Regione ai suddetti soggetti gestori per la costituzione o l'incremento dei Fondi e le entrate relative al riversamento alla Regione Toscana dei fondi in gestione non utilizzati*"; nessun rilievo assumono, invece, i rapporti gestori inerenti all'erogazione dei fondi ai rispettivi beneficiari.

In sede di controdeduzione la Regione ha precisato di non ritenere che "*... la riconciliazione dei debiti/crediti sia finalizzata a dare "rappresentazione contabile tutti i fatti e gli effetti economici e patrimoniali derivanti dal processo gestionale di concessione dei contributi ai beneficiari finali". Quanto comunicato dalla Regione nell'ambito del procedimento istruttorio era finalizzato a sottolineare che se si confrontano i saldi di contabilità tenute con metodi diversi non possono che emergere dei disallineamenti*". La Sezione prende atto.

Ciò posto, pare utile richiamare quanto previsto dalla convenzione quadro[348] che disciplina i rapporti tra Regione e Sviluppo Toscana S.p.A., e cioè che "*Le risorse trasferite alla società sono gestite in nome e per conto di Regione Toscana, restano di proprietà di Regione Toscana e sono finalizzate all'erogazione ai beneficiari dei contributi/finanziamenti concessi*" (art. 5, comma 4). Il rapporto tra società e Regione relativamente alla gestione dei fondi pare, dunque, configurarsi come una sorta di mandato con rappresentanza, circostanza peraltro supportata dalla previsione in contabilità economico-patrimoniale di una posta contabile tra le immobilizzazioni finanziarie relativa ai crediti sorti direttamente a favore della Regione nei confronti dei destinatari finali dei contributi a seguito della erogazione di questi tramite Sviluppo Toscana S.p.A.349 (mentre la società permane titolare di un debito verso la Regione per quanto riguarda i fondi già trasferiti ma non ancora erogati).

Tale rapporto non trova tuttavia rappresentazione in sede di contabilità finanziaria, laddove manca una posta contabile analoga a quella utilizzata nel bilancio economico-patrimoniale (SP- Attivo – Crediti - "Altri Crediti") per rappresentare le risorse relative ai fondi non ancora da erogare. La circostanza non può che generare grande preoccupazione, nella misura in cui finisce per determinare una fisiologica impossibilità di tradurre in contabilità finanziaria i rapporti tra società e socio Regione, non solo per quanto riguarda la tutela degli equilibri di bilancio ma anche per la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Sul punto si osserva infatti che – nel sistema così organizzato – esistono fasi della gestione dei fondi in cui si perde traccia delle risorse che transitano dalla Regione alla società per la successiva gestione, quasi una sorta di "gestione fuori bilancio". Considerata la natura pubblica delle risorse ed il loro importo complessivo, pare potersi affermare che immobilizzare

[348] Approvata con d.g.r. n. 1620 del 21 dicembre 2020 e pubblicata su Amministrazione trasparente.
[349] Si ricorda che a mente dell'art. 1704 cc nel caso di contratto di mandato con rappresentanza, al mandatario viene conferita una procura e perciò il potere di agire in nome del mandante, con effetti giuridici che si verificano in capo a quest'ultimo direttamente.

risorse presso un soggetto diverso dalla Regione – peraltro distraendo tali risorse da altre destinazioni possibili *medio tempore* – si pone in netto contrasto con i principi costituzionali che presidiano la trasparenza dei bilanci pubblici e la buona amministrazione.

In ultimo, preme evidenziare come anche la mancata riconciliazione dei crediti della società con i residui passivi della Regione, in ragione della mancata contabilizzazione nel bilancio della società, meriti particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale. A tal proposito si ricorda che, nella convenzione quadro sopra richiamata, è espressamente previsto che la società deve dotarsi di un sistema informatico idoneo a ricostruire in ogni momento i movimenti dei fondi e di una gestione contabile separata delle risorse utilizzate (art. 5, commi 3 e 7).

In sede di controdeduzione la Regione ha precisato: "L*a Regione ritiene di assicurare un adeguato presidio delle risorse che transitano dal proprio bilancio a quello di Sviluppo Toscana e Fidi Toscana.*

In termini generali, almeno annualmente la consistenza iniziale, le movimentazioni dell'anno e le consistenze finali di ciascun fondo sono comunicati dalle società in oggetto ai settori regionali competenti per materia per le relative verifiche. L'esito di queste è comunicato alle società che pertanto espongono nel proprio bilancio saldi coerenti con le verifiche analitiche svolte dall'amministrazione pubblica erogante.

Nei sistemi informativi gestionali di ciascuna società sono tracciate tutte le movimentazioni finanziarie nei confronti di ogni singolo beneficiario e per ogni singolo fondo/bando affidato in gestione alla società. È possibile, pertanto, scendere dal generale al particolare e dal particolare al generale conoscendo in ogni momento lo stato delle consistenze al livello di dettaglio desiderato.

Tenuto conto che Sviluppo Toscana opera anche come organismo intermedio del POR FESR, la sua attività è svolta nel rispetto della normativa comunitaria per tali organismi ed oggetto di controllo da parte dell'autorità di gestione, di audit e della stessa Commissione europea.

Considerata tuttavia la rilevanza delle giacenze di cassa disponibili presso Sviluppo Toscana la Regione ritiene di dover prestare nel futuro una maggiore attenzione alle tempistiche di erogazione dei fondi alla società in modo tale da meglio allinearle con le tempistiche di erogazione ai beneficiari finali riducendo al minimo il rischio di "immobilizzo" di giacenze liquide".

La Sezione prende atto dei chiarimenti e delle rassicurazioni fornite dalla Regione; tuttavia, ritiene che le sopra evidenziate criticità non possano ritenersi superate.

In sede istruttoria erano stati richiesti chiarimenti anche in riferimento alle modalità di contabilizzazione dei fondi da parte di Fidi Toscana S.p.A., attesa la mancata riconciliazione delle rispettive poste di debito/credito.

Sul punto la Regione e, suo tramite, la società hanno offerto i chiarimenti richiesti.

La Regione ha rappresentato che nella riconciliazione non sono "*… inclusi … i rapporti credito/debito relativi a Fondi in gestione, in quanto, per le modalità di contabilizzazione che verranno meglio descritte nell'apposita nota predisposta dalla società, il trasferimento dei fondi non è iscritto nel bilancio d'esercizio della società, ma dà luogo ad una gestione separata, come da disposizioni della Banca d'Italia (si veda Comunicazione del 16 febbraio 2011 di Banca d'Italia contenuta nel Bollettino di Vigilanza del febbraio 2011). Il totale delle consistenze dei fondi in gestione presso Fidi Toscana S.p.A., non ancora utilizzata per trasferimento a terzi, è rappresentato esclusivamente nella contabilità economico-patrimoniale della Regione Toscana*", con le medesime modalità sopra esplicitate in

riferimento a Sviluppo Toscana S.p.A. (attivo dello stato patrimoniale, crediti verso società per fondi da erogare e immobilizzazioni finanziarie per fondi erogati). La società ha inviato apposita nota dove diffusamente rappresenta le modalità di contabilizzazione fuori bilancio dei fondi.

È possibile estendere anche ai rapporti con Fidi Toscana S.p.A. le medesime considerazioni svolte per Sviluppo Toscana S.p.A., in riferimento alla mancata rappresentazione in sede di contabilità finanziaria di una posta contabile per rappresentare le risorse trasferite dalla Regione alla società e non ancora erogate.

Per quanto concerne la mancata riconciliazione delle poste contabili in ragione delle peculiari modalità cui è tenuta Fidi Toscana S.p.A., preme evidenziare come, in questo caso, l'obbligo di gestione fuori bilancio delle risorse regionali desti ancor più preoccupazione.

La Regione, nelle proprie controdeduzioni, richiama le considerazioni effettuate per Sviluppo Toscana S.p.a., ulteriormente precisando che la società, su richiesta della Regione, ha incaricato un soggetto esterno della revisione contabile dei fondi in gestione.

In definitiva, anche a seguito dei chiarimenti offerti in sede di controdeduzioni dalla Regione, si confermano le criticità sopra evidenziate e relative ai tempi e modi dell'asseverazione che risulta omessa, o comunque tardiva, ed in ogni caso priva di una effettiva idoneità ricostruttiva dei reciproci rapporti di debito credito tra ente socio e società.

2.3 *Elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dalla Regione*

Conformemente a quando disposto dall'art. 11 comma 6 lett. l) d.lgs. n. 118/2011, la Relazione sulla gestione allegata al Rendiconto della Regione contiene l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate a favore di enti ed altri soggetti.

Attualmente non risultano garanzie prestate a favore di società partecipate.

2.4 *I trasferimenti a favore delle società partecipate*

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di voler fornire i dati inerenti ai trasferimenti effettuati a favore delle proprie partecipate nel corso dell'anno 2021 e nel primo semestre del 2022, distinguendo tra trasferimenti in conto capitale ed in conto esercizio e motivando circa le ragioni di ciascun trasferimento.

Di seguito i dati forniti dalla Regione e riassunti in due tabelle contenenti i dati relativi a ciascuna società per l'anno 2021 (tab. 5) e per il primo semestre dell'anno 2022 (tab. 6):

Tab. 5 - Trasferimenti a favore delle società partecipate - anno 2021. (in euro)

Società	Oneri per trasferimenti in conto capitale			Oneri per trasferimenti in conto esercizio		
	Impegnato	Pagato	Titolo	Impegnato	Pagato	Titolo
A.R.R.R. S.p.A.				7.502.175,65	5.627.175,63	Acquisto di servizi
				340,00	340,00	Altri Rimborsi di parte corrente di somme non dovute o incassate in eccesso
				1.100.000,00	824.999,98	Trasferimenti correnti
Alatoscana S.p.A.	200.000,00		Contributi investimenti	570.000,00	484.500,00	Trasferimenti correnti
CO.SVI.G. S.c.r.l.	5.000.000,00		Contributi investimenti	121.685,07	90.704,54	Trasferimenti correnti
Destination Florence Convention and Visitors Bureau S.c.r.l.				1.800,00		Trasferimenti correnti
Fidi Toscana S.p.A.				16.947,56	8.347,49	Acquisto di servizi
				6,14	6,14	Altre spese correnti n.a.c.
	6.614.668,71	6.614.668,71	Contributi investimenti			
Firenze Fiera S.p.A.				30.500,00	30.500,00	Acquisto di servizi
Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A.	1.536.438,28	1.536.438,28	Contributi investimenti	10.910,00	10.560,00	Acquisto di servizi
Polo Navacchio S.p.A.				6.852,14	6.852,14	Trasferimenti correnti
Pont-Tech S.c.r.l.				10.644,05	10.644,05	Trasferimenti correnti
				182.781,63	158.841,90	Trasferimenti correnti
C.E.T. S.c.r.l.				29.775,14	6.256,90	Acquisto di servizi
Sviluppo Toscana S.p.A.				7.560.432,23	942.518,82	Acquisto di servizi
				44.770.827,51	21.816.203,33	Trasferimenti correnti
	148.183.783,70	141.458.320,79	Contributi investimenti			
Toscana Aeroporti S.p.A.				1.350,00	1.200,00	Acquisto di servizi
				10.004.500,00	10.000.900,00	Trasferimenti correnti
TOTALE	**161.534.890,69**	**149.609.427,78**		**71.921.527,12**	**40.020.550,92**	

Fonte: Regione Toscana.

Tab. 6 - Trasferimenti a favore delle società partecipate – al 19 maggio 2022. (in euro)

Società	Oneri per trasferimenti in conto capitale			Oneri per trasferimenti in conto esercizio		
	Impegnato	Pagato	Titolo	Impegnato	Pagato	Titolo
Alatoscana S.p.A.	150.000,00		Contributi agli investimenti a Imprese	670.000,00	142.500,00	Trasferimenti correnti
CO.SVI.G. S.c.r.l.				26.793,20		Trasferimenti correnti
Fidi Toscana S.p.A.				14.916,52	2.656,94	Acquisto di servizi
				4,93	4,93	Altre spese correnti n.a.c.
Firenze Fiera S.p.A.				48.678,00		Acquisto di servizi
Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.				1.830,00	1.830,00	Acquisto di servizi
Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A.				10.710,00		Acquisto di servizi
Polo Navacchio S.p.A.				44.431,45	23.980,24	Trasferimenti correnti
Pont-Tech S.c.r.l.				137.032,66	8.030,49	Trasferimenti correnti
SICI SGR S.p.A.				1.800,00		Trasferimenti correnti
C.E.T. S.c.r.l.				22.000,00	3.338,64	Acquisto di servizi
Sviluppo Toscana S.p.A.	146.241.887,18	994.652,43	Contributi investimenti			
				10.895.297,91	90,00	Acquisto di servizi
				9.936.473,24		Trasferimenti correnti
Toscana Aeroporti S.p.A.				50,00	16,99	Acquisto di servizi
Totale	**146.391.887,18**	**994.652,43**		**21.810.017,91**	**182.448,23**	

Fonte: Regione Toscana.

Limitando l'analisi ai dati significativi sotto il profilo quantitativo, in sede istruttoria (prot. n. 5484/2022), la Sezione ha ritenuto di approfondire le ragioni dei trasferimenti effettuati a favore delle società A.R.R.R. S.p.A., Alatoscana S.p.A., Co.Svi.G. S.c.r.l., Fidi Toscana S.p.A., Interporto Vespucci S.p.A., Sviluppo Toscana S.p.A. e Toscana Aeroporti S.p.A.

Sul punto, la Regione (prot. n. 5637/2022) ha fornito i chiarimenti richiesti.

Dall'analisi dei dati trasmessi emerge che i trasferimenti alle società sono effettuati a vario titolo, talora si tratta di remunerazione per attività svolte a favore della Regione (A.R.R.R. S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.A.), talaltra a titolo di fondi per attuazione di politiche regionali (CO.SVI.G. S.c.r.l., Fidi Toscana S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.A.) oppure di contributi (Alatoscana S.p.A., Interporto A. Vespucci S.p.A.).

Peraltro, dalla lettura della relazione al rendiconto generale del Collegio dei revisori emergono ulteriori finanziamenti a favore delle partecipate in ragione dell'emergenza Covid-19 (tab. 7).

Tab. 7 - Ulteriori trasferimenti a favore delle partecipate. (in euro)

Società	Titolo	Importo
Sviluppo Toscana S.p.a	Concorso agli oneri di gestione per l'immobile P.AIR (Ex Creaf) (DGR n. 1129/2021)	120.000,00
Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.	Bando "L.R. del 14 dicembre 2020, n. 96"	160.902,69
Firenze Fiera S.p.a.	Bando "L.R. del 14 dicembre 2020, n. 96"	800.000,00
Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.a	Bando "L.R. del 14 dicembre 2020, n. 96"	331.117,85
Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.a	Bando "L.R. del 6 agosto 2021 n. 31"	300.000,00
	Totale	**1.712.020,54**

Fonte: Relazione Collegio revisori.

Anche quest'anno, i trasferimenti effettuati dalla Regione a favore delle società Fidi Toscane S.p.A. e, soprattutto, Sviluppo Toscana S.p.A. si confermano essere i più elevati rispetto a quelli di cui hanno complessivamente beneficiato nello stesso anno tutte le altre società partecipate dalla Regione, come evidenziato nella tabella che segue:

Tab. 8 - Dettaglio trasferimenti 2021 a Fidi Toscana S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.A. su totale complessivo. (in euro)

Società	Oneri per trasferimenti in conto capitale		Oneri per trasferimenti in conto esercizio	
	impegnato 2021	pagato in competenza 2021	impegnato 2021	pagato in competenza 2021
Fidi Toscana S.p.A.	6.614.668,71	6.614.668,71	16.953,70	8.353,63
Sviluppo Toscana S.p.A.	148.183.783,70	141.458.320,79	52.331.259,74	22.758.722,15
Totale Fidi Toscana e Sviluppo Toscana S.p.A.	**154.798.452,41**	**148.072.989,50**	**52.348.213,44**	**22.767.075,78**
Totale complessivo	**161.534.890,69**	**149.609.427,78**	**71.659.174,16**	**39.807.455,93**

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

Infine, si rileva come – dopo il decremento registrato nel 2020 – si registri un nuovo aumento nei trasferimenti a favore delle società partecipate dalla Regione nel 2021 (tab. 9), che pare peraltro confermato dai dati relativi al primo semestre 2022:

Tab. 9 - Trasferimenti della Regione a favore delle partecipate (periodo 2016/2021). (in euro)

Anno	Oneri per trasferimenti in conto capitale		Oneri per trasferimenti in conto esercizio	
	Impegnato nell'anno	Pagato nell'anno	Impegnato nell'anno	Pagato nell'anno
2016	89.134.000,00	50.885.000,00	2.999.000,00	109.800,00
2017	110.196.000,00	54.921.000,00	9.586.000,00	8.244.000,00
2018	137.531.223,36	133.047.131,36	23.508.130,71	15.754.729,41
2019	232.443.650,02	157.252.833,08	36.997.900,15	16.938.996,34
2020	130.726.163,25	115.361.831,57	55.966.439,20	13.784.714,84
2021	161.534.890,69	149.609.427,78	71.659.174,16	39.807.455,93
Totale	**861.565.927,32**	**661.077.223,79**	**200.716.644,22**	**94.639.696,52**

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

3 La revisione periodica delle partecipazioni detenute dalla Regione ai sensi del d.lgs. n. 175/2016

3.1 L'azione di razionalizzazione della Regione

In conformità al quadro normativo di riferimento ed in continuità con le proprie precedenti determinazioni, la Regione ha adottato il Piano di razionalizzazione periodica per l'anno 2022 con deliberazione del Consiglio regionale n. 113 del 22 dicembre 2021 ("*Nota di aggiornamento al DEFR 2022. Approvazione ai sensi dell'art. 9, co. 1, della l.r. 1/2015*"). Unitamente al Piano, sono state adottate la relazione tecnica al Piano e la relazione sullo stato di attuazione del precedente Piano di razionalizzazione periodica.

Successivamente, con deliberazione del Consiglio regionale n. 35 del 14 giugno 2022, la Regione ha ritenuto di modificare alcune parti del Piano di razionalizzazione delle società partecipate di cui alla nota di aggiornamento al DEFR 2022, allegato A della citata deliberazione n. 113/2021.

Ciò è dipeso da una diversa "valutazione strategica" delle scelte individuate nel piano di razionalizzazione rispetto alle società partecipate Fidi Toscana S.p.A., Sviluppo Toscana S.p.A. e Sviluppo Imprese Centro Italia SGR S.p.A. Inoltre, si è resa necessaria una revisione complessiva del Piano Industriale di risanamento 2021-2024 della società controllata Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.A. (approvato dall'assemblea dei soci del 14 giugno 2021) in considerazione della documentazione di bilancio di esercizio 2021 e del permanere di una situazione di incertezza, sia in riferimento al mutato contesto macroeconomico che alle nuove sopravvenute situazioni gestionali.

Conseguentemente è stato aggiornato ed adeguato il piano di razionalizzazione delle società partecipate di cui alla nota di aggiornamento al DEFR 2022 ed i suoi allegati.

Le deliberazioni citate, con gli allegati, sono state trasmesse a questa Sezione, la quale – in occasione del giudizio di parifica del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2021 – ha come di consueto svolto un'analisi del provvedimento, dei cui esiti viene di seguito dato conto[350].

L'analisi ha evidenziato poche novità rispetto alla reale capacità della Regione di dare attuazione alle misure previste dal Piano. Dalla tabella che segue sembrano realizzati solo gli obiettivi riferiti alla società Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.A. (anche se la situazione appare complessa come si vedrà avanti). Pertanto, si registrano le medesime criticità già segnalate nella precedente relazione di accompagnamento alla parifica 2020: scarsa capacità delle amministrazioni di esercitare compiutamente i diritti scaturenti dal proprio *status* di socio di maggioranza/controllo.

Di seguito la tabella che evidenzia lo stato di attuazione del precedente piano:

[350] La deliberazione del Consiglio regionale n. 113/2021 contenente il Piano di razionalizzazione per l'anno 2022, la relazione tecnica al Piano e la relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione per l'anno 2021 sono stati trasmessi in data 16 marzo 2022 ed acquisiti al protocollo della Sezione al n. 2518. La deliberazione del Consiglio regionale n. 35/2022, recante l'aggiornamento del Piano di razionalizzazione, è stata trasmessa in data 22 giugno 2022 prot. 5660.

Tab. 10 - Stato di attuazione del piano di razionalizzazione 2021.

Società	Azioni in corso da concludere	Nuove ipotesi di razionalizzazione	Tempi	Stato attuazione
Terme di Montecatini S.p.A.	Piano di ristrutturazione ex art. 14 TUSP e accordo di ristrutturazione ex art. 67 LF		30/06/2021	Non concluso
		In caso di mancato accordo con i principali creditori, delibera di aumento del capitale sociale da offrire a terzi	30/09/2021	Procedura in corso con termine presentazione offerte al 22/11/2021
		In caso di mancata approvazione del piano di ristrutturazione o di sottoscrizione dell'aumento di capitale, delibera di Giunta che detta indirizzi per scioglimento e messa in liquidazione	31/12/2021	
Fidi Toscana S.p.A.		Presentazione di un piano industriale contenente nuove strategie aziendali; valutazione da parte della Giunta in relazione al piano e scelta dell'opzione strategica per la caratterizzazione come società in house	15/10/2021	In corso
		Determinazione delle modalità e tempistiche di compimento del processo	31/12/2021	
Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.A.		Presentazione di un nuovo che dimostri il recupero delle condizioni di equilibrio economico e finanziario, nonché la continuità aziendale	30/06/2021	Attuato
		Valutazioni da parte della Giunta. Laddove emerga una perdurante incapacità di far fronte ai propri impegni, delibera di Giunta che detta gli indirizzi per lo scioglimento e la messa in liquidazione (in caso di accordo con il comune socio) ovvero richiesta di recesso	31/12/2021	Attuato
Firenze Fiera S.p.A.	Sottoscrizione di un accordo parasociale con gli altri soci pubblici per il rafforzamento del controllo		30/09/2021	Non concluso per mancata adesione degli altri soci pubblici
		Cessione partecipazione in Destination Florence Convention & visitors bureau	30/09/2021	Non realizzata
Interporto della Toscana Centrale S.p.A.	Sottoscrizione di un accordo parasociale con gli altri soci pubblici per il rafforzamento del controllo		30/09/2020	In corso
Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A.	Sottoscrizione di un accordo parasociale con gli altri soci pubblici per il rafforzamento del controllo		30/09/2020	In corso
Sici S.p.A. (indiretta tramite Fidi Toscana S.p.A.)		Presentazione di un piano industriale che dimostri un rafforzamento operativo della società per il raggiungimento del fatturato minimo ex art. 20	30/09/2021	Non realizzata
Polo Navacchio S.p.A.	Aggregazione nel soggetto gestore dei poli		31/01/2022	In corso

Società	Azioni in corso da concludere	Nuove ipotesi di razionalizzazione	Tempi	Stato attuazione
(indiretta tramite Fidi Toscana S.p.A.)	tecnologici (l.r. N. 57/2019)			
Pont Tech S.c.r.l. (indiretta tramite Fidi Toscana S.p.A.)	Aggregazione nel soggetto gestore dei poli tecnologici (l.r. N. 57/2019)		31/01/2022	In corso
Satus S.r.l. (indiretta tramite Fidi Toscana S.p.A.)		Cessione partecipazione		Realizzata
Centrale del Latte d'Italia S.p.A. (indiretta tramite Fidi Toscana S.p.A.)		Cessione partecipazione	30/09/2021	Realizzata

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

In tale contesto la Regione ha, poi, approvato il nuovo piano di razionalizzazione per l'anno 2022 di cui si riportano le azioni nella seguente tabella, nella versione approvata con deliberazione del Consiglio regionale n. 35 del 14 giugno 2022 di aggiornamento del Piano, con novità che hanno riguardato, in particolare, le società Fidi S.p.A. e Sviluppo Toscana S.p.A.

Tab. 11 - Piano di razionalizzazione 2022 (come da deliberazione del Consiglio regionale n. 35/2022).

Società	Azioni in corso da concludere	Nuove ipotesi di razionalizzazione		Tempi
Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.		da valutare mediante atti successivi		
Co.Svi.G. Scrl		Caratterizzazione della società come in house; scorporo ramo di azienda "Sesta Lab"		31/12/2022
Fidi Toscana S.p.A.	Presentazione di un piano industriale con la previsione di nuove strategie aziendali e valutazione della Giunta regionale su piano e opzione strategica per la caratterizzazione della società come in house			31/03/2022
		Cessione della quota di partecipazione detenuta dalla Regione e da altri soci, nella misura minima del 10% del capitale sociale e comunque necessaria a formare un pacchetto di maggioranza da proporre al mercato	Valutazione della Giunta in relazione all'indagine preliminare di mercato per raccogliere le manifestazioni di interesse non vincolanti	30/09/2022
			Cessione del pacchetto di maggioranza che assicuri il controllo della società	28/02/2023
		Adozione di un nuovo piano industriale che assicuri la continuità aziendale durante il processo di transizione e che dia atto della riduzione di costi di struttura anche per effetto del ricollocamento del personale in esubero	Valutazione ed eventuale approvazione del nuovo piano industriale da parte della giunta	30/09/2022
		Ricollocamento del personale in esubero presso sviluppo toscana S.p.A.	Dichiarazione di fidi toscana S.p.A. Del personale in esubero	30/09/2022
			Valutazione della giunta in merito alla ricollocazione del personale in esubero	31/10/2022

Società	Azioni in corso da concludere	Nuove ipotesi di razionalizzazione		Tempi
			presso sviluppo toscana S.p.A., ad esito dei fabbisogni di personale definiti nel piano industriale di sviluppo toscana S.p.A.	
			Definizione del percorso di ricollocamento del personale presso sviluppo toscana S.p.A.	
Firenze Fiera S.p.A.		Presentazione di un piano industriale con la previsione di nuove strategie aziendali		31/01/2022
Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.A.	Monitoraggio del piano industriale	Revisione complessiva del piano industriale di risanamento 2021-2024; valutazioni della giunta sul piano e sulla sussistenza delle condizioni di continuità aziendale		30/10/2022
		Se la situazione finanziaria dovesse dimostrarsi insostenibile, delibera di giunta per lo scioglimento e la messa in liquidazione (in caso di accordo con il comune socio) ovvero recesso		31/12/2022
Interporto della Toscana Centrale S.p.A.		Da valutare mediante atti successivi		
Interporto Toscano A. Vespucci S.p.A.	Conclusione di un patto parasociale con altri soci pubblici			azione in corso di formalizzazione
SEAM S.p.A.		Azione 1: sottoscrizione patti parasociali al fine di rafforzare governance pubblica		31/12/2022
		Azione 2: monitoraggio del piano industriale per la verifica del raggiungimento del limite di fatturato		30/06/2022
		Azione 2 bis: nuovo monitoraggio del piano industriale per la verifica del raggiungimento del limite di fatturato		30/10/2022
Terme di Montecatini S.p.A.	In caso di mancata sottoscrizione dell'aumento di capitale da parte di terzi, delibera di Giunta che detta gli indirizzi per scioglimento e messa in liquidazione			31/12/2021
Sviluppo Toscana S.p.A.		Ridefinizione e ampliamento delle funzioni della società	Approvazione da parte della giunta della proposta di modifica alla l.r. N. 28/2008	31/05/2022
		Adozione di un nuovo piano industriale che individui e declini le nuove opzioni strategiche a seguito della ridefinizione della sua mission aziendale	Valutazione/approvazione del nuovo piano industriale da parte della giunta	31/08/2022
		Acquisizione della totalità delle quote di sici s.g.r. S.p.a. Finalizzata ad acquisire un organismo in house che rafforzi gli strumenti di intervento nell'economia aziendale	Definizione del percorso da parte della giunta, con indicazione delle relative coperture finanziarie, per l'assunzione tramite sviluppo toscana S.p.A. Della partecipazione totale e connotazione di in-house della stessa	31/07/2022
			Acquisizione totalitaria delle azioni di sici s.g.r. S.p.A.	31/12/2022

Fonte: dati Regione, elaborazione Corte dei conti.

3.2 *Analisi di alcune società partecipate*

Quella che segue è una breve analisi di alcune delle società partecipate dalla Regione.

3.2.1 Sviluppo Toscana S.p.A.

Si tratta di una società *in house* ammissibile ai sensi del comma 4 dell'articolo 4, lettera d), che non presenta le condizioni previste al comma 2 dell'articolo 20 motivo per cui la Regione ha deciso di non sottoporla a particolari azioni di razionalizzazione. La stessa è dunque mantenuta senza interventi ai sensi del TUSP anche se la società risulta sottoposta a misure di monitoraggio previste dall'ordinamento regionale nei casi di società in stato (o prossime allo stato) di crisi economico-finanziaria-patrimoniale. In particolare, la Regione ha sottoposto Sviluppo Toscana S.p.A. a monitoraggio ai sensi della d.g.r. n. 171/2019, attesa la necessità di garantirne la tenuta economica, finanziaria e patrimoniale a seguito delle modifiche apportate a oggetto sociale e modalità di finanziamento.

La Regione Toscana detiene nella società una quota di partecipazione pari al 100 per cento e si configura come società in *house providing*. La società ha per oggetto sociale l'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'Ente partecipante. In particolare, il suo oggetto sociale ha come attività prevalente la gestione ed il controllo dei fondi per la concessione di finanziamenti, incentivi, agevolazioni, contributi ed ogni altro tipo di beneficio regionale, nazionale e comunitario alle imprese e agli enti pubblici.

A termine dell'esercizio 2020 la società registra un utile di euro 1.212.595,00 grazie ad un aumento considerevole dei ricavi, invertendo una tendenza che registrava negli ultimi esercizi risultati negativi o prossimi al pareggio (perdite nel biennio 2015/2016 e utili irrisori nel triennio successivo). Con tale utile ha potuto procedere alla intera copertura delle perdite pregresse realizzate.

Nel Piano di razionalizzazione approvato con d.c.r. n. 78/2020 era stata prevista l'adozione, da parte della società, di un nuovo documento strategico 2021/2023 entro il 28 febbraio 2021. Il Piano Industriale 2021/2023 è stato adottato solo nel mese di ottobre 2021; esso prospetta una profonda riorganizzazione che necessita di un aumento significativo di personale e delle dotazioni strumentali informatiche, oltre che importanti operazioni immobiliari che potranno avere impatti economici e patrimoniali di lungo periodo.

Tale processo è però oggetto di ulteriori valutazione e rallentamenti soprattutto alla luce delle decisioni adottate per la società Fidi Toscana S.p.A.

Difatti, nell'ambito dell'azione di razionalizzazione di Fidi Toscana S.p.A., la Regione ha individuato Sviluppo Toscana S.p.A. quale strumento utile per andare verso la creazione di una Agenzia per lo Sviluppo in quanto: *i)* ha una struttura già disponibile (previo adeguamento della l.r. n. 28/2008 e poi dello Statuto); *ii)* non comporta per la Regione costi di investimento per acquisirne l'intera proprietà; *iii)* è in linea con il TU delle Partecipate (legge Madia) che invece sarebbe difficilmente giustificabile nel caso di sovrapposizioni in ambiti operativi omogenei tra due *in-house; iv)* ed, infine, è quella che consente la salvaguardia occupazionale attraverso il possibile assorbimento di parte del personale che sarà dichiarato in esubero da Fidi Toscana utilizzando la procedura ex art. 25 del TUSP (come già avvenuto

nel 2018) e consentendo di agire in continuità (sugli aspetti di criticità si veda l'analisi relativa a Fidi S.p.A.).

La complessità della situazione suggerisce alla Regione di proseguire a sottoporre la società al monitoraggio atipico previsto dalla d.g.r. n. 171/2019.

3.2.2 Fidi Toscana S.p.A.

La Società ha per oggetto l'esercizio nei confronti del pubblico dell'attività di rilascio di garanzie e di concessione di finanziamenti. L'ammissibilità della partecipazione pubblica è disciplinata dall'articolo 26, comma 2, che prevede la non applicabilità dell'articolo 4 alle società elencate nell'allegato A.

La società è tuttavia soggetta alle previsioni dell'articolo 20 che pone l'esigenza di razionalizzazione per quelle società che si trovano in determinate condizioni gestionali e organizzative.

Difatti, la società è in perdita dal 2015, in squilibrio economico, con fortissime difficoltà ad adeguarsi alle previsioni dei piani di razionalizzazione di cui risulti destinataria – ancorché a controllo pubblico - e soggetta a monitoraggio rafforzato ex d.g.r. n. 171/2019. Se pur l'esercizio 2020 ha chiuso in positivo per euro 696.117,00, i dati di preconsuntivo riferiti all'esercizio 2021, elaborati dalla società nel mese di ottobre 2021, hanno evidenziato un risultato negativo di circa 4 milioni.

In sede di controdeduzioni, la Regione ha precisato sul punto che, sebbene i dati di pre-consuntivo 2021 prefigurassero una perdita di circa 4 milioni, "*... in effetti in sede di approvazione del bilancio di esercizio 2021, la società esponeva un utile di esercizio di 453.103 euro. Per l'analisi delle cause gestionali di un tale risultato si rinvia al parere formulato dal Settore Programmazione e Finanza Locale sul bilancio d'esercizio 2021 oltre che alla Relazione sulla Gestione degli amministratori*".

Nella Relazione sulla gestione[351] si legge che "*... il bilancio dell'esercizio 2021 chiude con un utile di euro 0,453 milioni. Tale risultato è riconducibile alla riduzione dei costi grazie alle azioni intraprese, nonché al miglioramento della gestione del portafoglio titoli. Inoltre, gli stanziamenti a bilancio hanno beneficiato dell'effetto delle riprese di valore sui crediti di firma*".

Più in dettaglio, si rappresenta che: *i)* la diminuzione dei costi per personale e spese amministrative è pari a circa un milione rispetto al 2020; *ii)* la riduzione del credito deteriorato, in conformità alle linee guida per la gestione dei crediti deteriorati emanate dalla Banca d'Italia ed in attuazione del Piano operativo per il triennio 2019/2021 (approvato dal consiglio di amministrazione nell'adunanza del 19 dicembre 2018), ha portato ad una riduzione pari al 28 per cento rispetto al 2020 del portafoglio delle garanzie sussidiarie in sofferenza garantite dalla società, ora ridotto a circa 13 milioni; in generale si evidenzia anche una riduzione pari a circa il 31 per cento rispetto al 2020 dell'esposizione delle sofferenze e del 16 per cento rispetto ai fondi di terzi in amministrazione.

A fronte di ciò, tuttavia, la relazione sulla gestione dà conto anche di una importante flessione dell'operatività complessiva della gestione: nel corso del 2021 sono state deliberate

[351] Il bilancio 2021 ed i relativi allegati sono stati ottenuti tramite Telemaco Infocamere.

n. 478 operazioni di garanzia (-23 per cento rispetto al 2020) per un importo finanziato di 38,27 milioni (-44 per cento rispetto al 2020) ed un importo garantito di 32,77 milioni (-34 per cento rispetto al 2020); prosegue, dunque, la riduzione dei volumi, sia per numero di operazioni che per importo dei finanziamenti garantiti.

Inoltre, si rileva come il risultato di esercizio sia influenzato dalle rettifiche delle attività finanziarie e dalla riduzione degli accantonamenti a fondo rischi e oneri per le garanzie rilasciate; entrambe queste voci hanno un impatto significativo sul risultato di esercizio.

In conclusione, dunque, l'utile del 2021 pare essere frutto più di una serie di operazioni contabili che di effettivi miglioramenti delle *performance* della società. Del resto, merita appena osservare come il gap tra preconsuntivo e bilancio sia tale da poter essere ben difficilmente giustificato, a fronte di dati gestionali tutt'altro che positivi. Tali conclusioni paiono, peraltro, condivise anche dalla Direzione regionale Programmazione e Bilancio, che nel parere richiamato dalla stessa Regione nelle controdeduzioni scrive: "*Quindi, in sintesi, possiamo dire che l'utile è stato sostanzialmente determinato, a fronte di un ulteriore riduzione delle commissioni nette, dal contributo positivo, delle riprese di valore dei Fondi rischi, e delle minori rettifiche dei crediti relativi le garanzie rilasciate che nel Piano strategico erano state sottostimate o non previste. Nelle note conclusive della Relazione sulla gestione si dice che il "risultato è riconducibile alla riduzione dei costi grazie alle azioni intraprese, nonché al miglioramento della gestione del portafoglio titoli. Inoltre, gli stanziamenti a bilancio hanno beneficiato dell'effetto delle riprese di valore sui crediti di firma". Alla luce dell'analisi svolta possiamo precisare che la riduzione dei costi non è riferibile alle spese amministrative (personale + altre spese amministrative) che hanno subito un lieve incremento rispetto al 2020*." La Sezione, alla luce di quanto precede, conferma le forti criticità rilevate invitando la Regione ad una maggior ponderazione dei dati della società.

La grave crisi societaria si è aggravata con l'entrata in vigore delle rilevanti modifiche normative che hanno disposto la soppressione della "lettera r" dell'articolo 18, comma 1, del d.lgs. n. 112/1998, vale a dire lo spostamento quasi integrale del mercato delle garanzie sul Fondo Centrale di Garanzia, con conseguente drastica riduzione delle attività rese dal sistema regionale delle garanzie, *core-business* di Fidi Toscana (oltre alle incertezze sulle attività di garanzie prestate derivanti dalle dinamiche del credito deteriorato e dagli effetti della pandemia, difficilmente stimabili).

Motivo per cui si è reso necessario un adeguamento del piano strategico della società, anche quale adempimento richiesto dalla Banca d'Italia (organismo vigilante su Fidi Toscana).

Inizialmente la Regione aveva ipotizzato la trasformazione della società in organismo *in house*, anche alla luce del piano di razionalizzazione per l'esercizio 2021 che aveva previsto la presentazione di un nuovo Piano industriale 2020-2024. Piano industriale che, tuttavia, il socio Regione non ha approvato per non assentire alla trasformazione *in house* della Società, ritenendo invece necessario dotarsi di un supporto specialistico consulenziale che affiancasse la Regione nelle valutazioni del caso.

Sul punto questa Sezione, nella relazione di accompagnamento alla parifica del rendiconto 2020, aveva espresso forti dubbi sulla possibilità di trasformare Fidi Toscana S.p.A. in organismo *in house*, dubbi fatti propri anche dalla Regione.

Infatti, risultava assorbente, ai fini dell'espressione di un giudizio negativo sulla paventata trasformazione, la previsione recata dal TUSP (art. 20, co. 2, lett. c), in quanto la Regione si avvale già di Sviluppo Toscana S.p.A. per la gestione di una importante quota di fondi regionali, per cui potrebbe ingenerarsi una sovrapposizione delle attività fra le due società, con conseguente obbligo di razionalizzazione, oltre alla dubbia ammissibilità di un soggetto che sia, al contempo, organo *in house* vigilato e soggetto al controllo analogo da parte dell'ente pubblico controllante che permette di effettuare degli affidamenti diretti ai sensi dell'articolo 192 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti) e soggetto intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 106 TUB, che per sua natura è destinato ad operare sul mercato.

La Regione ha, pertanto, affidato ad una società di consulenza l'Analisi Piano Strategico 2020-2024 e la Due Diligence patrimoniale ed economica sulla società Fidi Toscana S.p.A., al fine di consentire alla Giunta strumenti di valutazione utili a decidere quali scelte operare.

Gli esiti della consulenza hanno determinato la Regione ad abbandonare l'opzione della trasformazione di Fidi Toscana S.p.A. in organismo *in house*, come riportato nella deliberazione di Consiglio regionale n. 35 del 14 giugno 2022 che, richiamando la risoluzione 6 aprile 2022, n. 182 collegata alla comunicazione n. 12 della Giunta regionale (*Potenziamento e innovazione degli strumenti di intervento regionale a sostegno dell'economia toscana: decisioni in merito al Piano industriale 2020-2024 di Fidi Toscana S.p.A. e strategie inerenti l'in-house providing a supporto della Regione Toscana*) ha modificato il Piano di razionalizzazione delle società partecipate di cui alla nota di aggiornamento al DEFR 2022, allegato A della deliberazione di consiglio regionale n. 113/2021, coinvolgendo oltre a Fidi Toscana S.p.A., Sviluppo Toscana S.p.A., Sviluppo Imprese Centro Italia SGR S.p.A. ed Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.A.

Per quanto riguarda Fidi Toscana S.p.A., la consulenza ha evidenziato come, in conseguenza del significativo ruolo assunto dal FCG e delle recenti evoluzioni di mercato, è venuto meno "il prodotto garanzie locali" e non sono individuabili, per Fidi Toscana, altre linee di attività che non siano in conflitto con le linee di *business* delle banche socie e che, a parità di modello societario e senza investimenti significativi, possano consentire un riequilibrio economico di breve/medio termine.

Pertanto, Fidi Toscana S.p.A., con l'attuale configurazione, non è in grado di assicurare la continuità aziendale e non può essere trasformata in società *in-house* della Regione Toscana in quanto tale trasformazione richiederebbe un esborso *una tantum* da parte della Regione da 19 a 22 milioni per liquidare i soci, risorse non disponibili in bilancio e difficilmente reperibili se non sottraendole ad interventi in altri settori. Inoltre, le risorse aggiuntive necessarie per garantire l'equilibrio economico di Fidi Toscana S.p.A. *in-house* (ossia il valore delle commesse che dovrebbe assicurare il socio unico Regione), ammonterebbero a circa 6 milioni l'anno (oltre a quanto già corrisposto per l'assistenza tecnica di competenza della *in house* Sviluppo Toscana S.p.A.), somma non compatibile con la stima complessiva delle azioni che dovranno essere gestite con la nuova programmazione POR e con quella regionale di medio periodo 2022-2027. Infine, osta alla trasformazione in società *in-house,* la sovrapposizione delle attività con quelle trasferite a Sviluppo Toscana S.p.A., venendosi a prefigurare la situazione di due società *in-house* con pressoché medesime competenze sulle stesse materie, fattispecie non consentita dal Testo Unico delle Società Partecipate, come sottolineato da questa Sezione.

Pertanto, la Regione, riservando a Sviluppo Toscana S.p.A. il ruolo di organismo *in house* destinato a sostenere lo sviluppo territoriale anche nella realizzazione degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR (mediante definizione e avvio delle procedure di affidamento, accelerando l'attuazione degli investimenti pubblici: quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell'Unione europea 2014 -2020 e 2021- 2027), ha ritenuto di circoscrivere l'ambito di attività di Fidi Toscana S.p.A. riconoscendone, nonostante tutto, l'utilità nel supportare le imprese regionali nella realizzazione della programmazione regionale e del PNRR e nell'orientare il mercato del credito regionale a favore delle PMI, ricalibrando l'attività con una nuova spinta e una nuova missione indicata e guidata da soci industriali, in grado di suggerire i campi di azione e garantirle continuità aziendale e sviluppo.

Secondo la Regione, quindi, Fidi Toscana S.p.A., che ha mantenuto una buona patrimonializzazione e ha una copertura adeguata dei rischi sul credito, se ulteriormente ricalibrata sui costi di struttura, può essere riorientata verso altre missioni, oltre alla gestione degli *stock* delle garanzie in essere, anche grazie al mantenimento di una forte presenza della Regione Toscana, ancorché senza il possesso della quota di controllo del capitale.

La procedura di selezione pubblica per la ricerca di nuovi soci, secondo il dettato dell'art. 10, comma 2, del TUSP, prevede di formare una quota maggioritaria da proporre al mercato, per cui la procedura di vendita che sarà avviata dalla Regione potrà riguardare anche le quote di partecipazione degli altri soci, qualora interessati, sulla base di un opportuno accordo di co-vendita, fatto salvo (ovviamente) l'esercizio dello spettante diritto di prelazione in capo ai soci.

Con l'adesione degli attuali soci al percorso indicato, la Regione Toscana avvierà una indagine preliminare di mercato per raccogliere le manifestazioni di interesse non vincolanti.

Una volta manifestati, ai potenziali offerenti sarà concesso un periodo di tempo congruo per analizzare i valori economici e patrimoniali della società in modo da avanzare l'eventuale offerta vincolante, corredata non solo della proposta economica ma anche delle linee di sviluppo industriale dell'attività che si intende intraprendere.

A quel punto, anche di fronte ad una sola offerta, si potrà valutare l'adeguatezza, la congruità e la coerenza con la programmazione e l'interesse regionale della proposta e decidere di aderire o meno. Stessa valutazione sarà svolta dagli attuali soci di Fidi Toscana S.p.A. al fine di comporre, così, il nuovo assetto societario.

Per quanto concerne la salvaguardia occupazionale, la Regione ritiene di poter ricorre alla procedura ex art. 25[352] del TUSP (c.d. "ex Madia") per la definizione degli esuberi e il loro

[352] 1. Entro il 30 settembre di ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 24. L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.
2. Le regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti ai sensi del comma 1 e agevolano processi di mobilità in ambito regionale, con le modalità stabilite dal decreto previsto dal medesimo comma 1 e previo accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, tramite riallocazione totale

ricollocamento presso altre società controllate, *in primis* di Sviluppo Toscana S.p.A. che necessita di nuove unità qualificate per rispettare il proprio futuro piano industriale e il conseguente sviluppo operativo (la procedura comporta il rispetto del termine stabilito nel settembre 2022 per la dichiarazione di esuberi da parte di Fidi Toscana S.p.A.), mentre il personale destinato a rimanere in Fidi Toscana S.p.A. avrebbe maggiore sicurezza lavorativa in una società che, opportunamente riequilibrata, troverebbe i presupposti per una continuità aziendale che al momento non sussiste.

Il quadro descritto presenta, secondo la Sezione, alcune possibili criticità.

Quanto al mantenimento di Fidi Toscana S.p.A., al di là delle formule lessicali utilizzate, non si riesce a comprendere, nel piano di razionalizzazione, quali siano le attività concrete che potranno garantire continuità aziendale con un'inversione di tendenza dei risultati conseguiti dalla società (preconsuntivo 2021 registra una passività di 4 milioni).

Per quanto riguarda la gestione degli esuberi, l'art. 25 del Tusp si applica alle società a controllo pubblico, controllo che deve essere dimostrato, non essendo sufficiente un mero dato azionario di maggioranza.

Nella deliberazione n. 13/2022/VSG di questa Sezione sono stati forniti i parametri interpretativi per poter definire una società come controllata dal soggetto pubblico.

In particolare, si ricorda che l'art. 2, comma 1, lett. m) e b) del TUSP - come messo in evidenza anche dalla Sezione delle Autonomie (cfr. *ex plurimis*, deliberazione n. 23/2018/FRG, paragrafo 1.5) e dalle Sezioni riunite in sede di controllo con deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 - ha la funzione precipua di individuare l'ambito soggettivo di applicazione di uno specifico aggregato di norme del TUSP, distinto rispetto a quello che fa riferimento alle mere "società partecipate" (destinatarie di norme del TUSP solo in ragione degli obblighi imposti alle pubbliche amministrazioni socie) e a quelle "*in house*" (incise dalle norme che hanno come destinatarie le "società a controllo pubblico" e da quelle specifiche, quali gli artt. 12 e 16). Pertanto, appare rilevante individuare il concetto di controllo pubblico.

Secondo la Sezione deve ritenersi che nelle società con un capitale pubblico frammentato, la circostanza che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 c.c. costituisce un indice presuntivo della sussistenza di una situazione di controllo pubblico; tale situazione richiede, però, di essere ulteriormente accertata, specialmente in presenza di partecipazioni "private", al fine di vagliare se la dinamica societaria, nelle sue scelte strategiche e gestionali, sia condizionata - *rectius:* subisca - un'influenza dominante, da parte dei soci privati o di alcuni soci pubblici e privati.

Nel caso in cui la sommatoria delle partecipazioni pubbliche è pari a 100, è pacifica la sussistenza del controllo pubblico. La presenza di soli soci pubblici, infatti, esclude la sussistenza di indirizzi gestionali che possano essere estranei alla sfera pubblica, portando a

---

o parziale del personale in eccedenza presso altre società controllate dal medesimo ente o da altri enti della stessa regione, sulla base di un accordo tra le società interessate.
3. Decorsi dodici mesi dalla scadenza dei termini di cui al comma 1, le regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, che gestisce, d'intesa con ciascuna regione territorialmente competente, l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati.

qualificare la società come a controllo pubblico (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna deliberazione n. 9/2021/VSG e n. 106/2020/VSGO). Diversamente, come detto, il controllo pubblico va verificato.

Nel caso di specie, sicuramente la Regione risulta socio di maggioranza detenendo il 49,40 per cento del capitale sociale ma non ha la maggioranza assoluta, essendo il restante 50,60 per cento in possesso di soci privati; pertanto, neanche è possibile presumere un controllo pubblico, non essendoci altri soci pubblici che consentano di superare la soglia del 50 per cento.

La presenza di soci privati (istituti bancari) che rappresentano oltre il 50 per cento del capitale sociale, fa presumere, invece, l'esistenza di un interesse privato prevalente.

La Regione, in fase istruttoria, ha sostenuto come i voti a disposizione siano sufficienti a garantire il controllo descritto nell'art. 2359 del c.c. A riprova di ciò segnala anche il ruolo prevalente di Regione Toscana nell'ambito degli organi sociali di Fidi Toscana S.p.A., che discende dagli accordi definiti con gli altri soci, ancorché in assenza di patti parasociali vigenti: su un totale di cinque componenti il Consiglio di amministrazione, la Regione propone all'Assemblea tre componenti. Inoltre, nell'ambito del Collegio sindacale, la Regione propone un sindaco effettivo e un supplente. Tali argomentazioni sembrano confermate, poi, dalla risposta, positiva, data dal MEF al quesito posto nel 2018 circa la sussistenza del controllo pubblico della Regione in Fidi Toscana S.p.A. ai sensi del TUSP. Inoltre, la Regione evidenzia che nel 2018 la società si è avvalsa delle disposizioni di cui all'art. 25 cit. e, inoltre, questa Sezione nei giudizi di parifica sul rendiconto generale della Regione Toscana per gli esercizi 2017, 2018, 2019 e 2020 non ha mai avuto da eccepire alcunché.

Dette argomentazioni non fanno venire meno i dubbi di questa Sezione che, al di là dei passati pronunciamenti, anche alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale, ritiene doveroso rispettare il dato normativo di cui all'art. 25 cit. e altrettanto doveroso dimostrare, in termini giuridici, il controllo prevalente esercitato dalla Regione (che evidenzia, essa stessa, la mancanza di patti parasociali).

Tab. 12 - Composizione capitale sociale Fidi Toscana S.p.A. (al 18/06/2021).

Socio	N. Azioni	Valore	%
Regione toscana	**1.521.831**	**79.135.212,00**	**49,41**
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.	845.770	43.980.040,00	27,46
Intesa Sanpaolo S.p.A.	339.552	17.656.704,00	11,02
BNL S.p.A.	120.668	6.274.736,00	3,92
Banco BPM S.p.A.	54.556	2.836.912,00	1,77
Credit Agricole Italia S.p.A.	53.376	2.775.552,00	1,73
Federazione Toscana Banche di credito cooperativo - soc. Coop. A r.l.	45.296	2.355.392,00	1,47
Banca Carige S.p.A.	32.085	1.668.420,00	1,04
Altri	66.928	3.480.256,00	2,17
di cui soci pubblici (oltre Regione Toscana)	**498,00**	**25.896,00**	**0,02**
Totale	**3.080.062**	**160.163.224,00**	**100**

Fonte: dati da visura Telemaco, elaborazione Corte dei conti.

3.2.3 Società del settore fieristico

La Regione Toscana detiene partecipazioni in tre società operanti nel settore fieristico-espositivo-congressuale, che sono: Firenze Fiera S.p.A., Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.A. e Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.

Pare dunque evidente come la Regione detenga partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o comunque similari, in quanto operanti nel medesimo settore economico e tale circostanza, a mente dell'art. 20 co. 2 lett. c) TUSP, impone all'Amministrazione socia di procedere a razionalizzazione.

Confrontando gli statuti delle tre società citate (in particolare, art. 2 Statuto della società Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.; art. 3 Statuto della società Firenze Fiera S.p.A.; art. 2 Statuto della società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.) si conferma la sostanziale sovrapponibilità delle attività svolte e, purtuttavia, la Regione ha ritenuto di mantenere tutte e tre le partecipazioni in dette società nonostante l'espressa previsione di legge.

Sul punto, si osserva come la deroga prevista dall'art. 4 co. 7 TUSP proprio per le società operanti nel settore fieristico-congressuale ed a cui la stessa Regione ha fatto ricorso in riferimento alle società in parola, autorizzi il mantenimento di queste in deroga, appunto, ai limiti previsti dal legislatore per quanto riguarda le finalità perseguibili mediante l'acquisto/gestione di partecipazioni pubbliche; nessuna deroga è invece prevista per quanto concerne il rispetto della previsione di cui all'art. 20 co. 2 lett. c) TUSP, a mente del quale le amministrazioni adottano piani di razionalizzazione laddove rilevino partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

Merita, inoltre, osservare come la lettura degli statuti societari sollevi taluni dubbi circa la effettiva possibilità di ricondurre tutte e tre le società entro i confini applicativi dell'ipotesi normata dall'art. 4, comma 7 cit. Si ricorda, infatti, che la norma di legge richiede che l'attività inerente alla "*gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici*" risulti quale oggetto sociale prevalente. Nel caso delle società in discorso, la lettura degli statuti evidenzia che l'organizzazione di eventi fieristici e congressuali viene svolta da tutte le società ma con gradazioni ben diverse, ancorché le visure camerali indichino come prevalente l'attività di organizzazione di fiere e convegni. Ed infatti, mentre Firenze Fiera S.p.A. e Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. nel loro oggetto sociale valorizzano lo svolgimento e organizzazione di attività di tipo congressuale-fieristico, ancorché collegando tale attività a finalità di sviluppo ambientale, culturale e sociale del territorio (finalità comunque coerenti con quelle perseguibili dall'ente socio), nel caso di Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A. lo svolgimento delle attività fieristiche – peraltro limitato alla gestione della Fiera di Carrara - risulta ancillare rispetto alla attività di promozione e sviluppo dell'industria lapidea.

Alla luce delle sopra rappresentate considerazioni, dunque, si ritiene di attenzionare la Regione in riferimento: *i)* alla possibilità di effettivamente ricondurre la società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A. nelle ipotesi disciplinate dall'art. 4 co. 7 TUSP, con conseguente necessaria valutazione in merito alla effettiva riconducibilità della partecipazione azionaria alle finalità dell'Ente; *ii)* alla necessità di dare effettiva applicazione al dettato

normativo recato dal citato art. 4 co. 2 lett. c) TUSP, in relazione alle società Firenze Fiera S.p.A., Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A. e Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.

Una ulteriore considerazione che preme esporre è quella relativa all'assetto proprietario delle società in parola in relazione al mantenimento delle partecipazioni.

Mentre Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A. è, come visto, società controllata, dubbi sussistono in riferimento alle altre due partecipate.

Per quanto riguarda Firenze Fiera S.p.A., la Sezione si è già espressa con deliberazione n. 13/2022/VSG, a cui si rimanda (seppur emanata nei confronti del socio Comune di Prato). In tale occasione, veniva preso atto che la partecipazione di soci pubblici in Firenze Fiere S.p.A. è pari, nel complesso, a circa il 91 per cento del capitale sociale e che non ha quindi carattere totalitario; che l'eccessiva frammentazione del capitale sociale è tale da rendere in certi casi determinante anche l'apporto decisionale della volontà di uno o più soci privati; che non ci sono sindacati di voto tra le pubbliche amministrazioni socie. Tanto premesso, la Sezione richiamava l'ente socio sull'opportunità di adottare forme di stabilizzazione che evidenzino l'esercizio del "controllo pubblico", come richiesto dalla citata deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19. In caso contrario, secondo le considerazioni sopra svolte, era tenuto ad esternare in modo analitico, nella prossima rilevazione annuale, le motivazioni alla base dell'eventuale scelta di mantenimento della partecipazione.

Le medesime conclusioni svolte sopra per Firenze Fiera S.p.A. possono venir estese anche a Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., ove il capitale sociale in mano pubblica è anche inferiore (circa 84 per cento).

In conclusione, nonostante la maggioranza del capitale sociale sia in mano pubblica, l'assenza di un controllo da parte degli enti soci su Firenze Fiera S.p.A. e Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. rende particolarmente rilevante la valutazione circa il mantenimento delle partecipazioni in tali società, atteso che l'assenza di controllo pubblico non può che incidere sulla attività sociale e, indirettamente, sul perseguimento dei fini dei soci pubblici.

A ciò si aggiunga che le società, soprattutto Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A., presentano evidenti difficoltà da un punto di vista economico-finanziario, tanto da far dubitare della loro capacità di porsi quali strumenti fattivi delle politiche regionali.

Appare dunque difficilmente comprensibile la scelta della Regione di continuare a mantenere partecipazioni nelle tre società, secondo una logica del salvataggio ad ogni costo.

Di seguito la situazione nel dettaglio di ciascuna società fieristica:

- *Firenze Fiera S.p.A.*

Firenze Fiera S.p.A., è partecipata dalla Regione e sottoposta a monitoraggio rafforzato in ragione del precario equilibrio economico manifestato negli ultimi anni. Come riportato nella tabella relativa alle misure del Piano di razionalizzazione, non sono stati raggiunti gli obiettivi fissati dal precedente piano di razionalizzazione che prevedevano la cessione della partecipazione in Destination Florence and Conventions Visitors Bureau s.c.r.l. e la sottoscrizione di un patto parasociale con gli altri soci pubblici.

Di contro, con riferimento al nuovo piano, l'azione di razionalizzazione, consistente nella presentazione entro il 30 gennaio 2022 di un piano industriale con la previsione di nuove strategie aziendali, è stata realizzata nel termine previsto. Infatti, la società ha predisposto, per l'assemblea dei soci convocata per il giorno 11 febbraio 2022, un Piano di Risanamento e Rilancio 2021-2025 con una stima in 12 milioni di fabbisogno finanziario della società, da coprire con un aumento di capitale a pagamento, scindibile, da destinare in via prioritaria ai soci pubblici e/o in assenza di una loro integrale o parziale sottoscrizione da rivolgere anche a soggetti terzi. La Giunta regionale, con d.g.r. n. 119 del 10 febbraio 2022, ha espresso parere favorevole all'approvazione del piano e all'aumento del capitale, precisando altresì di non voler aderire alla proposta di aumento del capitale (la Regione detiene nella società una quota di partecipazione pari al 31,95 per cento).

Per quanto attiene alla qualificazione di società controllata (detenendo i soci pubblici oltre il 90 per cento delle azioni) se da una parte è stato adeguato lo statuto ai contenuti che il TUSP ha previsto come obbligatori per le società a controllo pubblico, dall'altra, a fronte dei dubbi rappresentati sopra dalla Sezione, la Regione ha dovuto prendere atto dell'assenza di una fattiva volontà degli altri soci pubblici di formalizzare il controllo pubblico della attraverso la sottoscrizione di un patto di sindacato. La società viene, pertanto, a configurarsi a partecipazione pubblica senza effettivo controllo pubblico.

Inoltre, nonostante l'adozione del Piano quinquennale 2021-2025, a causa anche della pandemia, il quadro economico è mutato radicalmente rendendo, quindi, necessario rivedere i presupposti di base del documento strategico della società. Infatti, la società si trova in una situazione di crisi che può essere superata solo attraverso un'azione di rilancio che necessita di nuovi apporti di capitali, con le conseguenti difficoltà della Regione di individuare le risorse necessarie (si vedano le criticità evidenziate nella scorsa relazione di accompagnamento alla parifica 2020).

- *Arezzo Fiere e Congressi S.r.l.*

La Regione Toscana detiene nella società una quota di partecipazione pari al 36,814 per cento. Nel corso del 2020 la partecipazione è diminuita rispetto alla precedente, pari al 39,89, poiché l'amministrazione non ha ritenuto di aderire all'aumento di capitale deliberato dalla società. La compagine sociale costituita dai soci pubblici ammonta all'83,94 per cento del capitale.

Nelle passate relazioni di accompagnamento al giudizio di parificazione (in particolare per gli esercizi 2019 e 2021) la Sezione di era espressa in modo negativo sulla situazione complessiva della società partecipata, rilevando come il piano di risanamento ex art. 14 TUSP si basasse su una serie di operazioni straordinarie volte alla cessione di *assets* importanti di Arezzo Fiere e Congressi S.r.l. ("Collezione oro d'autore" alla Regione, Auditorium al comune di Arezzo, manifestazioni OroArezzo e GoldItaly alla società I.E.G. S.p.A.) non idonee a sostenere la società nel medio-lungo periodo (oltre alla possibile violazione del "divieto di soccorso finanziario" ex art. 14 TUSP con riferimento alle operazioni compiute con i soci pubblici). A ciò si aggiungeva, in entrambe le annualità, una significativa contrazione dei ricavi ed una drastica riduzione delle attività della società.

In tale contesto, la società ha convocato l'assemblea dei soci per il giorno 25 maggio 2022 inserendo all'ordine del giorno la presentazione e approvazione del nuovo Piano Industriale 2022-2025, che costituisce una evoluzione del precedente Piano 2019-2021, perseguendo una strategia di consolidamento più che di sviluppo, svolgendo una corretta analisi sui rischi che gravano sulla società ed indicando azioni in continuità con quelle indicate nel Piano precedente che necessitano di una costante verifica, essendo sostanzialmente mutato il contesto competitivo.

La Regione, pur esprimendo un giudizio complessivo sul Piano, ha ritenuto auspicabile che la società: *i)* predisponga un piano di riconversione dell'intero complesso immobiliare con riguardo alla destinazione d'uso; *ii)* attui un rafforzamento societario, mediante l'attivazione di processi di aggregazione con altri Enti Fieristici, incorporazioni e accordi di rete, a livello regionale e interregionale, in analogia a quanto sta già avvenendo a livello nazionale; *iii)* svolga un'attenta analisi sulle effettive possibilità di utilizzo dello strumento previsto dall'art. 25 TUSP riguardo l'assorbimento degli eventuali esuberi di personale della società; *iv)* possa avere in futuro un'azione coesa di controllo e guida da parte di tutti i soci pubblici, allorquando si potranno porre scelte importanti per le sorti della società; *v)* in considerazione dei rischi che sono stati individuati e che potranno condizionare l'attuazione del Piano strategico, svolga una costante azione di monitoraggio dello stesso.

Il giudizio della Sezione permane negativo e critico sulla reale efficacia e concretezza del piano industriale. Gli stessi dubbi risultano, peraltro, condivisi dalla stessa Regione che, alquanto contraddittoriamente, esprime un giudizio positivo e poi, di fatto, lo "smonta", richiedendo una serie di attività che, più che vere e proprie prescrizioni, appaiono mere dichiarazioni di intenti (quasi una speranza) sui futuri sviluppi della società.

- *Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.A.*

Nella relazione dell'anno scorso la Sezione aveva dato atto della rilevante situazione di criticità in cui versava la società partecipata dovuta alle reiterate perdite registrate nei bilanci d'esercizio.

Tale situazione determinava la presentazione di un nuovo Piano di risanamento, presentato all'assemblea dei soci del 14 giugno 2021, con un orizzonte temporale 2021-2024 per verificare la sussistenza della continuità aziendale e recuperare un equilibrio economico finanziario con l'indicazione delle manovre straordinarie necessarie a tale scopo.

La Sezione aveva espresso un giudizio positivo per alcuni aspetti ma critico per altri, con riferimento, in particolare, al risanamento basato su entrate straordinarie quali la cessione di *assests* e sui contributi regionali e statali versati in ragione della crisi pandemica.

La situazione complessiva rimaneva, comunque, preoccupante, così come il protrarsi nel tempo del tentativo di salvataggio messo in atto dal socio Regione, in difformità dai principi di razionalizzazione e contenimento dei costi (oltreché, ovviamente, di buon andamento come declinato nei principi di efficacia efficienza ed economicità dell'azione amministrativa).

Il quadro descritto si è arricchito con l'approvazione, nell'assemblea dei soci del 29 aprile 2022, del progetto di bilancio relativo all'esercizio 2021 con un risultato positivo pari ad euro 166.406,00.

Nonostante il piccolo utile, la stessa Regione rileva gli scostamenti significativi rispetto al Piano Industriale di risanamento 2021-2024 - approvato dall'assemblea dei soci del 14 giugno 2021 - con il persistere di non trascurabili rischi e condizioni di incertezza legati sia al mutato contesto macroeconomico che alle nuove sopravvenute situazioni gestionali, concludendo per la necessità di continuare il monitoraggio dell'andamento della società, rafforzando l'azione di razionalizzazione per assicurare la sussistenza della condizione di continuità e prevedendo una revisione complessiva del Piano Industriale di risanamento 2021-2024 da compiersi entro il 30 ottobre 2022.

Si confermano, quindi, dubbi e criticità riguardanti la partecipate ed il piano di risanamento che si prolunga senza significativi risultati da ormai molti anni.

3.2.4 Terme di Montecatini S.p.A.

La Regione Toscana detiene nella società una quota di partecipazione pari al 67,12 per cento, a fronte di una composizione dell'assetto societario per il 100 per cento pubblica, configurandosi come società a controllo pubblico.

La società ha per oggetto sociale la valorizzazione e lo sfruttamento di tutte le acque termali e minerarie esistenti nell'ambito del compendio termale, nonché le attività accessorie e complementari quali la produzione e il commercio delle stesse e di tutti i prodotti derivati. Inoltre, la società gestisce esercizi pubblici di cura, ricreativi, turistici e commerciali di somministrazioni di bevande al pubblico. La società ha anche per oggetto la gestione, svolta professionalmente, di beni immobili di qualsiasi natura nonché la prestazione di servizi nel settore del giardinaggio e della floricoltura.

Sulla società in esame la Sezione si è espressa in modo negativo più volte negli scorsi anni evidenziando, ormai, tutti gli aspetti di criticità.

È una società in forte crisi da molti anni che registra perdite senza soluzione di continuità e senza riuscire ad attuare alcuna forma di risanamento. Difatti, le azioni di razionalizzazioni non hanno portato ad alcun risultato tangibile.

La Regione, che in un primo tempo aveva sperato in un accordo con i creditori (ex art. 67 della legge fallimentare) e, dopo, nell'intervento di investitori privati, ha dovuto prendere atto del mancato accordo prima e della mancanza di offerte serie dopo, individuando, quindi, nello scioglimento della partecipata la via da seguire per porre termine alla situazione di crisi (scioglimento osteggiato, però, dall'altro socio, comune di Montecatini).

La Giunta regionale, quindi, avendo avuto comunicazione dell'esito negativo della procedura di aumento del capitale sociale offerto in opzione a terzi, ha confermato la volontà di porre la società in scioglimento anticipato e ha dato mandato al rappresentante regionale di chiedere all'Amministratore Unico di convocare un'assemblea straordinaria per le deliberazioni del caso, così come previsto dal Piano di razionalizzazione. Inoltre, considerato lo stato di insolvenza della società e, quindi, del concreto rischio di fallimento, la Giunta nella stessa delibera ha espresso la necessità di valutare l'accesso alle procedure concordatarie.

Nell'assemblea del 29 dicembre 2021, il socio Comune di Montecatini Terme ha espresso la propria contrarietà in merito alla messa in liquidazione volontaria della società, propendendo per una soluzione concordataria.

Con nota del 12 gennaio 2022, l'Amministratore Unico ha trasmesso ai soci comunicazione di fissazione dell'udienza per l'8 febbraio 2022 ricevuta dal Tribunale di Pistoia in merito all'istanza per la declaratoria di fallimento di Terme di Montecatini S.p.A. intentata da un creditore. Con successiva nota del 14 gennaio 2022, l'Amministratore Unico ha provveduto a convocare, così come richiesto, l'assemblea straordinaria della società per il giorno 31 gennaio 2022 in prima convocazione e per il giorno 15 febbraio 2022 in seconda convocazione.

Con deliberazione 20 gennaio 2022, n. 43 – all. 28, la Giunta regionale, ritenuto che, allo stato dei fatti, quanto disposto con la d.g.r. n. 1386/2021 (e cioè la richiesta di convocazione di un'assemblea straordinaria per la messa in liquidazione volontaria della società) sia da ritenersi superato dalla necessità di procedere senza indugio ad individuare una procedura percorribile al fine di assicurare la massima soddisfazione dei creditori, ha dato mandato all'Amministratore Unico di "*avviare tutte le azioni volte alla necessità di preservare il patrimonio societario per la tutela dei creditori e del territorio, quali la presentazione di una istanza di concordato preventivo cd in bianco funzionale alla predisposizione di un piano concordatario in tempi congrui al fine di limitare la perdita di liquidità, il quale preveda anche la cessione dei rami d'azienda funzionali all'esercizio dell'attività termale, eventualmente preceduti da un affitto dell'azienda stessa*".

Con nota pec n. 103730 del 14 marzo 2022, l'Amministratore Unico ha trasmesso la documentazione di bilancio di esercizio al 31/12/2020, redatto con il presupposto della continuità aziendale.

In un primo momento il progetto di bilancio 2020 è stato sottoposto all'approvazione dell'assemblea ordinaria nel giorno 20 aprile 2022 in prima convocazione e il 21 aprile 2022 in seconda convocazione, nonostante sia la società di Revisione che il Collegio sindacale abbiano ritenuto di non poter esprimere un parere positivo all'approvazione del documento, in considerazione del fatto che esistono significative incertezze circa l'effettiva sussistenza del presupposto della continuità aziendale.

Alle stesse valutazioni conclusive, in sede di istruttoria, è giunto l'ufficio regionale che esprime pareri per l'approvazione dei Bilanci societari, ai sensi della d.g.r. n. 13/2009.

Con successiva nota dell'11 aprile 2022, l'Amministratore Unico ha modificato la precedente nota del 25 marzo 2022 relativamente alla convocazione dell'assemblea ordinaria dei Soci, per il giorno 20 aprile 2022 in prima convocazione e per il giorno 21 aprile 2022 in seconda convocazione, con il seguente nuovo ordine del giorno:

1. illustrazione ai soci delle linee che sono state alla base per la predisposizione della bozza di bilancio chiuso al 31.12.2020;
2. illustrazione ai soci delle azioni intraprese volte al risanamento della società;
3. trattative con soggetti privati;

4. illustrazione ai soci di una eventuale proposta di risoluzione della crisi attraverso gli strumenti consentiti dalla legge e sviluppo di una eventuale ipotesi di Concordato Preventivo.

A seguito della suddetta comunicazione, Regione Toscana sta valutando le decisioni da assumere.

In conclusione, anche quest'anno nessuna soluzione concreta da parte della Regione nei confronti della società Montecatini Terme.

4 Interventi legislativi regionali in materia di società partecipate

Nel corso del 2021 la Regione ha emanato provvedimenti legislativi che variamente riguardano le società partecipate e che brevemente, e limitatamente a quanto di interesse, si passano in esame.

Con la **legge regionale 29 gennaio 2021, n. 3**, recante "*Misure di sostegno ai lavoratori autonomi dello spettacolo a seguito dell'emergenza Covid-19*", la Regione dispone l'erogazione di un contributo a favore dei lavoratori autonomi dello spettacolo operanti in modo continuativo sul territorio toscano; come precisato nel preambolo, "*Considerata la necessità di procedere celermente all'istruttoria delle domande di concessione dei contributi e alla relativa liquidazione a favore dei soggetti beneficiari, per la gestione dell'avviso pubblico si ritiene utile individuare, ai sensi della legge regionale 21 maggio 2008, n. 28 (Acquisizione della partecipazione azionaria nella società Sviluppo Italia Toscana s.c.p.a. e trasformazione nella società Sviluppo Toscana S.p.A.), quale soggetto attuatore della misura, Sviluppo Toscana S.p.A. società in house della Regione Toscana*".

Con la **legge regionale 13 luglio 2021, n. 23** "*Ulteriori disposizioni per fronteggiare le gravi conseguenze economiche del crollo del Viadotto di Albiano sul fiume Magra. Modifiche alla l.r. 59/2020*" il legislatore regionale interviene sulla legge regionale 10 luglio 2020, n. 59 (Intervento straordinario ed urgente per fronteggiare le gravi conseguenze economiche relative al crollo del Viadotto di Albiano sul Fiume Magra che collega l'abitato di Santo Stefano di Magra "SP" con l'abitato del Comune di Aulla "MS"), ampliando le finalità e la platea dei beneficiari del sostegno già concesso ai sensi della citata l.r. n. 59/2020. Ai fini della dimostrazione dell'invarianza di spesa, nella relazione tecnico-finanziaria che accompagna il disegno di legge viene chiarito: "*… la copertura finanziaria delle spese derivanti dall'attuazione di quanto previsto all'articolo 1 della stessa, risulta garantita dalle risorse rimaste inutilizzate nell'attuazione della l.r. 59/2020 attualmente vigente, pari al citato importo di euro 121.461,75 già disponibile presso l'organismo gestore Sviluppo Toscana S.p.A. (vedi d.d. n. 16632/2020 e nota PEC suddetti) (…)*". La relazione finanziaria ha altresì cura di precisare, relativamente agli oneri di gestione dell'intervento, che "*… tale spesa rientra nel piano di attività di Sviluppo Toscana S.p.A. approvato con DGR n. 340 del 29/03/2021, ed in Allegato "D" in cui è prevista al punto 2 "Programmazione Regionale" l'attività n. 10 "Gestione degli interventi di sostegno alle imprese attivati a seguito di provvedimenti nazionali o regionali dichiaranti lo stato di emergenza e/o di calamità naturale". I relativi costi di gestione sono coperti dagli impegni di spesa già assunti con d.d. 5448 del 02/04/2021 "Piano attività 2021 di Sviluppo Toscana S.p.A. - Assunzione impegni di spesa per le attività istituzionali continuative della Programmazione regionale" che ammontano a complessivi Euro 1.741.698,73*".

Si ricorda poi la **legge regionale 6 agosto 2021, n. 31** "Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2021 - 2023", laddove viene disposta (art. 12) l'integrazione delle misure di sostegno di cui alla l.r. n. 96/2020 (Misure straordinarie per il sostegno degli enti fieristici. Abrogazione dell'articolo 41 della l.r. 65/2019), al fine di favorire la ripresa dell'attività economica a seguito dell'emergenza Covid-19 e dei conseguenti impatti negativi derivanti dal blocco delle attività fieristiche a carattere nazionale ed internazionale; a tal fine, la Regione riconosce agli enti fieristici come definiti all'art. 1 della stessa l.r. n. 96/2020 e per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 79, comma 1, lettera a), della l.r. n. 62/2018 (Codice del Commercio), localizzati sul territorio regionale, un aiuto in forma di contributo a fondo perduto. Per l'attuazione dell'intervento è autorizzata la spesa massima di euro 727.828,00, di cui euro 557.828,00 per l'anno 2021 ed euro 170.000,00 per l'anno 2022.

Si segnala altresì che, al fine di dar conto delle coperture apprestate per far fronte ai vari interventi, nella relazione tecnico finanziaria viene dato conto che risorse sono trovate anche attraverso "*maggiori entrate relative al reintroito di una parte delle risorse giacenti presso Fidi Toscana S.p.A. (RTI Toscana Muove) per rientri su fondi rotativi che hanno esaurito la propria finalizzazione originaria, imputate alla tipologia di entrata n. 500 "Rimborsi e altre entrate correnti" del Titolo 3 "Entrate extratributarie" (Cap. 32126/E)*".

Si osserva che le due citate disposizioni normativi (l.r. n. 23 e l.r. n. 31) meritano menzione proprio al fine di dimostrare le discutibili modalità di gestione delle risorse regionali attraverso le società partecipate, Fidi Toscana e Sviluppo Toscana: non solo c'è un flusso di denari pubblici verso le società apparentemente privo di programmazione (tant'è che ci sono somme inutilizzate), ma si costituiscono fondi di risorse pubbliche fuori dal bilancio regionale, con tutto ciò che ne consegue – come visto – in termini di mancata riconciliazione delle poste contabili (addirittura Fidi Toscana S.p.A. è tenuta a effettuare gestioni fuori bilancio). Non in ultimo, il richiamo a risorse giacenti presso un soggetto esterno alla Regione possa creare qualche dubbio circa la certezza della copertura apprestata.

Peraltro, si rileva come la società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A., oltre ad aver beneficiato dei contributi ex l.r. n. 96/2020 (per un importo pari ad euro 331 mila), ha ricevuto un contributo a fondo perduto per euro 300 mila proprio in attuazione della citata l.r. n. 31/2021.

La **legge 5 agosto 2021, n. 29** "Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021", dispone - a seguito dell'estinzione da parte della partecipata regionale Società Interporto Toscano Amerigo Vespucci S.p.A. del proprio debito nei confronti di M.P.S. Capital Service - l'abrogazione di tutte le disposizioni regionali che disciplinano la garanzia fideiussoria prestata dalla Regione a favore della società, nonché l'autorizzazione dell'eventuale acquisto degli immobili di proprietà di quest'ultima da parte della Regione.

La **legge regionale 12 novembre, n. 41** "Interventi a sostegno dei settori sciistico e del mobile e per il finanziamento di progetti relativi ai cammini regionali", la società Sviluppo Toscana S.p.A. è individuata come soggetto per la gestione delle risorse regionali.

Con la l**egge regionale 12 novembre 2021, n. 42** "Disposizioni in materia di attribuzione delle risorse geotermiche ai comuni delle aree geotermiche. Modifiche alla l.r. 45/1997", viene

inserito nella l.r. n. 45/1997 (Norme in materia di risorse energetiche) l'art. 7 *bis* intitolato "Deroga alla disciplina relativa all'attribuzione delle risorse geotermiche". A mente di tale articolo, durante il periodo necessario alla trasformazione del Consorzio per lo sviluppo delle aree geotermiche s.c.r.l (Co.SviG) in società "in house" della Regione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2022, le risorse di cui all'articolo 7, comma 2, lettere a) e b) l.r. n. 45/1997 - che, ai sensi di tale norma, sono destinate al Co.Svig s.c.r.l. – sono assegnate ai Comuni delle aree geotermiche mediante assegnazione diretta da parte della Regione Toscana e non per il tramite di COSVIG.

Con la **legge regionale 28 dicembre 2021, n. 54,** Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022, la Regione riconosce agli enti fieristici di cui all'articolo 79, comma 1, lettera c), della legge regionale 23 novembre 2018, n. 62 (Codice del Commercio) localizzati sul territorio regionale, un aiuto in forma di contributo a fondo perduto per gli anni 2023 e 2024, al fine di favorire la ripresa delle attività fieristiche sul territorio regionale gravemente colpite dall'emergenza da Covid-19 (art. 4). Per l'attuazione dell'intervento è autorizzata la spesa massima di euro 340.000,00 di cui euro 170.000,00 per l'anno 2023 ed euro 170.000,00 per l'anno 2024.

5 Conclusioni

Il portafoglio azionario della Regione risulta sostanzialmente immutato rispetto agli anni precedenti, fatta eccezione per una minima riduzione nella consistenza a seguito della riduzione di capitale sociale deliberato nel 2021 da Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.

Il settore di maggior rilevanza in termini di numero di partecipazioni si conferma essere quello relativo alle infrastrutture-trasporti-comunicazioni, sebbene debba rilevarsi una concentrazione delle risorse regionali sostanzialmente in soli tre settori economici: *i)* settore finanziario-creditizio, in cui il valore nominale delle azioni/quote complessivamente detenute è pari a euro 79.161.462,00 (di cui 79.135.212,00 milioni relativi alle azioni di Fidi toscana S.p.a.); *ii)* settore termale, in cui il valore nominale delle azioni complessivamente detenute è pari a euro 35.769.809,69; *iii)* settore fieristico-espositivo-congressuale, con un valore nominale delle azioni/quote complessivamente detenute pari a euro 24.691.193,07.

Sul punto, non può non rilevarsi come la metà delle risorse regionali risulti allocata proprio nei settori maggiormente critici, considerate le *performance* delle società in termini sia di dati di bilancio (ad esempio, Internazionale Marmi e Macchine S.p.A. ha chiuso in perdita gli ultimi cinque bilanci, così come Terme di Montecatini S.p.A.), che di *governance* (ad esempio, incapacità da parte degli organi societari di Terme di Montecatini S.p.A. o di Fidi Toscana S.p.A. di esprimere un piano industriale in adempimento alle prescrizioni contenute nel piano di razionalizzazione regionale).

La Sezione regionale nutriva alcune perplessità in merito all'operazione di qualificazione di alcune società come "controllate" (che permanevano rispetto alla sola Fidi Toscana S.p.A.) ed alle società qualificate come *in house* (Sviluppo Toscana S.p.a. e A.R.R.R. S.p.a.); in particolare rispetto a queste ultime, confermata la natura *in house* delle stesse, la

Sezione rilevava talune criticità in riferimento alle modalità di affidamento, quantomeno in assenza di una approfondita motivazione circa la ricorrenza dei requisiti di legge.

La Sezione procedeva altresì all'analisi delle partecipazioni nel rendiconto generale della Regione, in riferimento:

i) al fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate, rispetto al quale risulta che la Regione non abbia usufruito dello speciale regime previsto dall'art. 10, comma 6 *bis*, del d.l. 77 del 2020, stanziando in bilancio un fondo pari a 22.961.611,61 milioni (ovvero circa 8 milioni superiore all'importo del fondo determinato secondo il citato d.l. n. 77), in gran parte determinato dalle perdite di esercizio di Fidi Toscana S.p.A.;

ii) agli esiti della verifica dei debiti e dei crediti reciproci con le società controllate e partecipate ex art. 11, co. 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, rispetto alla quale non risultano riconciliate poste contabili per un totale di 162 milioni, con una sottostima dei residui attivi pari quasi al 40%, e di 45.4 milioni, con una sovrastima dei residui passivi (comprensivi IVA) di oltre il 300%, peraltro evidenziando come la preponderanza delle partite contabili non allineate facciano capo ai rapporti intercorrenti tra la Regione e le due partecipate Fidi Toscana S.p.A. e, soprattutto, Sviluppo Toscana S.p.A. (entrambe nel loro ruolo di organismi intermedi nella gestione dei fondi), così confermando la tendenza già evidenziata negli scorsi anni. La Sezione peraltro sollevava dubbi circa la modalità di contabilizzazione seguita per i fondi, in quanto la stessa finisce per determinare una fisiologica impossibilità di tradurre in contabilità finanziaria i rapporti tra società e socio Regione, con conseguenti criticità non solo per quanto riguarda la tutela degli equilibri di bilancio ma anche per la corretta gestione delle risorse pubbliche. Sul punto si osserva infatti che – nel sistema così organizzato – esistono fasi della gestione dei fondi in cui si perde traccia delle risorse che transitano dalla Regione alla società per la successiva gestione, peraltro distraendo tali risorse da altre destinazioni possibili *medio tempore*.

iii) ai trasferimenti effettuati dalla Regione a favore delle proprie partecipate nel corso dell'anno 2021 e nel primo semestre del 2022, in riferimento al quale veniva rilevato come, anche nel corso del 2021 (e con un trend confermato nel primo semestre del 2022), i trasferimenti effettuati dalla Regione a favore delle società Fidi Toscane S.p.A. e, soprattutto, Sviluppo Toscana S.p.A. si confermano essere i più elevati rispetto a quelli di cui hanno complessivamente beneficiato nello stesso anno tutte le altre società partecipate dalla Regione.

La Sezione si è infine occupa dell'aspetto relativo all'attività di razionalizzazione condotta dalla Regione ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016.

Sul punto, sono state registrate le medesime criticità già segnalate nelle precedenti relazioni di accompagnamento alla parifica. Da un lato, l'estrema difficoltà a dare attuazione alle misure previste dal Piano (sembrano realizzati solo gli obiettivi riferiti alla società Internazionale Marmi e Macchine Carrarafiere S.p.A.); dall'altra, la scarsa capacità della Regione di esercitare compiutamente i diritti scaturenti dal proprio *status* di socio di maggioranza/controllo e pervicace mantenimento delle partecipazioni, nonostante l'evidente

situazione di crisi strutturale ed irreversibile in cui versano molte delle società partecipate o controllate.

L'attenzione della Sezione si è in particolate concentrata su quelle situazioni che, più di altre, generano perplessità per le scelte assunte dal socio Regione, tanto in riferimento all'impatto di tali scelte sul bilancio (in termini, ad esempio, di fondo perdite partecipate), sia in riferimento alla sana gestione delle risorse pubbliche.

Anzitutto, Fidi Toscana S.p.A.

La società è in perdita dal 2015, in squilibrio economico, con fortissime difficoltà ad adeguarsi alle previsioni dei piani di razionalizzazione di cui risulti destinataria ed è soggetta a monitoraggio rafforzato. La grave crisi societaria si è aggravata con l'entrata in vigore delle rilevanti modifiche normative che hanno disposto lo spostamento quasi integrale del mercato delle garanzie sul Fondo Centrale di Garanzia, con conseguente drastica riduzione delle attività rese dal sistema regionale delle garanzie, *core-business* di Fidi Toscana. Ciononostante, anche con il Piano 2022, la Regione ha ritenuto di mantenere la propria partecipazione nella società, riducendone la quota (a seguito di alienazione di parte delle proprie azioni), e orientando verso altre missioni l'attività della società. La genericità delle previsioni di razionalizzazione ed i dubbi in riferimento alla configurabilità della società come a controllo pubblico (circostanza che permetterebbe di ricollocarne il personale in eccesso tramite le procedure ex art. 25 TUSP, trasferendolo su Sviluppo Toscana spa che nel nuovo piano di razionalizzazione "prevede la necessità di nuove assunzioni"), si sommano alla forte preoccupazione per il pervicace mantenimento di una società che pesa per il 96 per cento sul fondo perdite partecipate e che nel tempo ha dato ampiamente prova di non esser capace ad uscire dalla crisi in cui versa ormai da anni.

Particolare attenzione merita anche la situazione di Terme di Montecatini S.p.A.

Sulla società, a controllo pubblico, la Sezione si è espressa in modo negativo più volte evidenziando, ormai, tutti gli aspetti di criticità. È una società che versa da tempo in stato di insolvenza senza riuscire ad attuare alcuna forma di risanamento nonostante gli sforzi dei due soci pubblici i quali, tuttavia, non riescono ad assumere una guida univoca ed una gestione corretta della società. Non solo il socio Comune di Montecatini Terme si è opposto alla decisione della Regione di porre finalmente la società in scioglimento anticipato, ma nessuno dei due soci è riuscito a stimolare adeguatamente gli organi societari, ad esempio, per far approvare i bilanci societari nei termini di legge oppure per produrre la necessaria attestazione per la riconciliazione dei debiti e dei crediti richiesta per legge. Neppure la presentazione di un'istanza per la declaratoria di fallimento della società a febbraio 2022 sembra aver dato finalmente vigore all'azione dei soci pubblici. La Regione ha infatti indicato la strada del concordato preventivo cd in bianco in attesa delle decisioni dell'assemblea. In conclusione, anche quest'anno nessuna soluzione concreta da parte della Regione nei confronti della società Montecatini Terme.

L'analisi ha infine evidenziato criticità rilevanti anche per le tre società del settore fieristico in riferimento: *i)* alla possibilità di effettivamente ricondurre la società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a. nella ipotesi di deroga di cui all'art. 4 co. 7 TUSP, con conseguente necessaria valutazione in merito alla effettiva riconducibilità della partecipazione

azionaria alle finalità dell'Ente; *ii)* alla necessità di dare effettiva applicazione al dettato normativo recato dal citato art. 4 co. 2 lett. c) TUSP (divieto di detenere società che svolgono attività analoghe o comunque similari), in relazione a tutte e tre le società; *iii)* ai dubbi circa la qualificazione come società a controllo pubblico di Firenze Fiera S.p.a. e Arezzo Fiere e Congressi S.r.l., atteso che l'assenza di controllo pubblico non può che incidere sull'attività sociale e, indirettamente, sul perseguimento dei fini dei soci pubblici; *iv)* alla opportunità/legittimità di detenere partecipazioni in le società che presentano, soprattutto Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.a., evidenti difficoltà da un punto di vista economico-finanziario, tanto da far dubitare della loro capacità di porsi quali strumenti fattivi delle politiche regionali.

I dubbi espressi dalla Sezione non trovano peraltro risposta nei chiarimenti offerti dalla Regione in sede di controdeduzioni, dovendosi dunque confermare le criticità sopra rappresentate.

In particolare, non si ritengono risolutivi i chiarimenti offerti circa il risultato di esercizio della società Fidi Toscana S.p.a., la quale a fronte di un preconsuntivo 2021 con perdite pari a circa 4 milioni, chiudeva poi il bilancio 2021 con un utile di circa quattrocentomila euro. Dall'analisi del bilancio, pare infatti emergere che l'utile del 2021 sia frutto più di una serie di operazioni contabili che di effettivi miglioramenti delle *performance* della società. Del resto, merita appena osservare come il gap tra preconsuntivo e bilancio sia tale da poter essere ben difficilmente giustificato, a fronte di dati gestionali tutt'altro che positivi. Tali conclusioni paiono peraltro condivise anche dalla Direzione regionale Programmazione e Bilancio, che nel parere richiamato dalla stessa Regione nelle controdeduzioni scrive: "*Quindi, in sintesi, possiamo dire che l'utile è stato sostanzialmente determinato, a fronte di un ulteriore riduzione delle commissioni nette, dal contributo positivo, delle riprese di valore dei Fondi rischi, e delle minori rettifiche dei crediti relativi le garanzie rilasciate che nel Piano strategico erano state sottostimate o non previste. Nelle note conclusive della Relazione sulla gestione si dice che il "risultato è riconducibile alla riduzione dei costi grazie alle azioni intraprese, nonché al miglioramento della gestione del portafoglio titoli. Inoltre, gli stanziamenti a bilancio hanno beneficiato dell'effetto delle riprese di valore sui crediti di firma". Alla luce dell'analisi svolta possiamo precisare che la riduzione dei costi non è riferibile alle spese amministrative (personale + altre spese amministrative) che hanno subito un lieve incremento rispetto al 2020*." La Sezione, alla luce di quanto precede, non solo conferma le forti criticità rilevate, ma anzi invita la Regione ad una maggior ponderazione dei dati della società.